



Zdolność powiatów ziemskich do zaciągania zobowiązań w latach 2007–2014. Przykład województwa dolnośląskiego

Autor: Agnieszka Werwińska

Abstrakt

Celem artykułu była próba ustalenia wpływu nowej formuły limitu długu jednostek samorządu terytorialnego (jst), wprowadzonej w 2009 r., na zdolność powiatów ziemskich z obszaru województwa dolnośląskiego do zaciągania zobowiązań. Okresem analiz objęte zostały lata 2007–2014. Ze względu na ograniczony dostęp do danych, część z nich została zaprezentowana dla krótszego okresu. Na potrzeby realizacji celu porównane zostały limity obsługi długu powiatów ziemskich z obszaru województwa dolnośląskiego zgodne ze starą i nową metodą. W efekcie przeprowadzonych analiz ustalono, że zastosowanie nowego limitu długu w analizowanym okresie zmniejszyłoby formalną zdolność do zaciągania zobowiązań powiatów ziemskich oraz jednostek samorządu terytorialnego z obszaru województwa dolnośląskiego.

Słowa kluczowe: zdolność powiatów ziemskich do zaciągania zobowiązań, dług jednostek samorządu terytorialnego z obszaru województwa dolnośląskiego, indywidualny wskaź-

nik zadłużenia

JEL: H7

Historia: otrzymano 2015-02-03, poprawiono 2015-03-10, zaakceptowano 2015-09-15

Wstęp

W roku 2014 weszły w życie przepisy ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, zgodnie z którymi zmienił się sposób limitowania długu jednostek samorządu terytorialnego (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, Dz. U. 2009 nr 157 poz. 1241). Nowa metoda

zastąpiła funkcjonujące na mocy ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych dwa ograniczenia długu, którymi były 60-procentowy limit długu i 15-procentowy limit obsługi zadłużenia (Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 249, poz. 2104).

W artykule weryfikacji poddana została następująca hipoteza badawcza: indywidualny wskaźnik zadłużenia limitujący

dług poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego ograniczy ich zdolność do zaciągania zobowiązań. Ograniczenie to dotyczyć będzie zarówno gmin, powiatów, jak i województw samorządowych z obszaru całego kraju, w tym również powiatów ziemskich z obszaru województwa dolnośląskiego. Skutki zmian jednostki samorządu terytorialnego odczują od 2014 roku. Celem artykułu była próba ustalenia, jak i w jakim stopniu zastosowanie nowej formuły limitu długu jednostek samorządu terytorialnego wprowadzonej w 2009 r. wpłynie na zdolność powiatów ziemskich z obszaru województwa dolnośląskiego do zaciągania zobowiązań oraz porównanie formalnej zdolności do zaciągania zobowiązań powiatów ziemskich do możliwości zaciągania długu jednostki samorządu terytorialnego z tego obszaru łącznie. Przedmiotem przeprowadzonych analiz są wybrane aspekty gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w obszarze zaciągania zobowiązań. Okresem analiz objęte zostały lata 2007–2014. Ze względu na ograniczony dostęp do danych, część z nich została zaprezentowana dla krótszego okresu. Przy realizacji sformułowanych celów artykułu zastosowano analizę wskaźnikową i proste metody statystyczne. Uzyskane wyniki oraz sformułowane wnioski mają charakter ogólny i dotyczą jednostek samorządu terytorialnego z obszaru województwa dolnośląskiego w ujęciu zbiorczym. Nie są więc oceną zdolności do zaciągania zobowiązań poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego z tego obszaru.

Dług jednostek samorządu terytorialnego z obszaru województwa dolnośląskiego w latach 2007–2013

Zgodnie z ustawą z dnia 28 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych w 2014 roku zaczęła obowiązywać

nowa zasada limitowania długu jednostek samorządu terytorialnego (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tj. Dz. U. 2013 poz. 885, art. 243.). Zgodnie z nią dopuszczalny poziom obsługi zadłużenia każdej gminy, powiatu i województwa samorządowego zależy od wskaźnika będącego średnią relacji sumy nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku do dochodów jednostki samorządu terytorialnego, obliczonych dla trzech poprzednich lat budżetowych. Ta relacja wyznacza poziom środków, które w roku budżetowym mogą być przeznaczone 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 (Inne propozycje ustalania zdolności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego zostało sformułowane w publikacjach: Rudzka-Lorentz, Sierak 2007; Wiśniewski. 2010:336-346; Por. Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 r. 2011: 173)

Poprzez nowe rozwiązanie ustawodawca zrezygnował z określania wprost dostępnej każdej jednostce samorządu terytorialnego kwoty długu. Kwotą limitowaną jest obecnie poziom środków, jakie mogą być przeznaczane każdego roku na obsługę długu. Indywidualny wskaźnik zadłużenia (IZW) (Nowy limit długu wprowadzony przez Ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych określany jest też jako indywidualny wskaźnik zadłużenia, Leksykon budżetowy i dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań (Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 sierpnia 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego) zastępuje więc funkcjonujący do końca 2013

roku 15-procentowy limit obsługi zadłużenia (Por. Reško, Wołowicz, 2012: 37-43.)

Zmiany, jakie zostały wprowadzone wraz z nowym limitem, polegają przede wszystkim na większym niż do tej pory uzależnieniu zdolności kredytowej gmin, powiatów i województw samorządowych od ich indywidualnej sytuacji finansowej (Por. Sawicka., 2012: 24-25.). Nadaje to nowemu limitowi bardziej ekonomiczny, a mniej formalny niż do tej pory charakter (Charakter obowiązujących do końca 2013 roku limitów długu podobnie oceniają: Rudzka-Lorentz., Sierak, 2007: 195.). Nadal jednak limit długu jest określany na podstawie danych historycznych. Dodatkowo, jeden z czynników, mianowicie dochody ze sprzedaży majątku, nie są stałe i powtarzalne w kolejnych latach, a możliwość ich wykorzystania ze względu na ich ograniczoność i wyczerpywalność jest sporadyczna (Por. Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 r.: 153 i 196.). Dostępny jednostkom samorządu terytorialnego w 2014 roku poziom zobowiązań zależy od zrealizowanych przez nie dochodów budżetowych, salda części bieżącej ich budżetów oraz dochodów ze sprzedaży majątku uzyskanych w latach 2011, 2012, a także kwot wynikających z planów budżetowych na trzy pierwsze kwartały roku 2013 (Indywidualny wskaźnik zadłużenia obliczany jest jako relacja łącznej kwoty spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupu obligacji samorządowych wraz z należnymi odsetkami i wypłatami z tytułu poręczeń (pomniejszonej o wyłączenia ustawowe) do dochodów ogółem. IWZ obliczany jest średnią arytmetyczną z ostatnich trzech lat relacji wyniku operacyjnego powiększonego o dochody ze sprzedaży majątku do dochodów ogółem. Przy obliczaniu wskaźnika dla roku poprzedzającego rok budżetowy

przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały, natomiast dla poprzednich dwóch lat wykazywane są wartości wykonane na koniec roku. Ustawa o finansach publicznych z 2009 r. art. 243.).

W latach 2007–2013 w strukturze długu jednostek samorządu terytorialnego z obszaru województwa dolnośląskiego największy udział miał dług gmin, na drugim miejscu był dług miast na prawach powiatów i dopiero na trzecim powiatów ziemskich. Jednocześnie w tym okresie udział długu powiatów ziemskich zmalał o 50%, a gmin o 26%. Wzrósł dług powiatów grodzkich o 65% i województwa dolnośląskiego o 16% (tab. 1).

W analizowanych latach widoczne jest ograniczenie skali pozyskiwania środków ze źródeł zwrotnych przez jednostki samorządu terytorialnego z obszaru województwa dolnośląskiego. W najistotniejszym stopniu miało to miejsce w latach 2012 i 2013. W roku 2012 poziom zobowiązań obniżył się tylko w przypadku powiatów ziemskich (o 2,88%), ale dynamika długu jednostek samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego była na niższym poziomie od realizowanej wcześniej. W tym roku poziom łącznego długu zwiększył się tylko o 2,56%, podczas gdy minimalny dotychczasowy przyrost długu w analizowanym okresie wynosił 21,9% (w roku 2010). W roku 2012 zobowiązania gmin zwiększyły się o 1,23%, miast na prawach powiatów o 4,22%, a województwa dolnośląskiego o 8,40%.

W roku 2013 obniżyła się łączna, bezwzględna wartość długu jednostek samorządowych województwa dolnośląskiego (o 2,75%) oraz dług gmin (o 10,1%), powiatów ziemskich (o 2,63%) i województwa dolnośląskiego (o 4,11%) (Podane kwoty odnoszą się do zobowiązań przed uwzględnieniem ustawowych wyłączeń.). W tym roku z zobowiązań korzystało 190 jednostek. Zadłużenie wzrosło w 82

jednostkach, obniżyło się w 108, a 6 jednostek nie wykazało długu na koniec roku. Od roku 2010 obniżało się tempo przyrostu łącznej kwoty długu. W roku 2009 wynosiło 52,2%, w 2010 roku 25,4%, w 2011 roku 19%, w 2012 roku 2,6%, a w roku 2013 poziom długu spadł o 2,75% (Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za 2013 rok, Biuletyn RIO we Wrocławiu,) (tab. 1).

Ograniczenie przyrostu zobowiązań od 2010 roku, zwłaszcza w latach 2011, 2012 i obniżenie poziomu długu w roku 2013 było spowodowane przygotowaniem się jednostek samorządu terytorialnego do nowych rozwiązań w zakresie limitu długu, wchodzących w życie w 2014 i przewidywanym obniżeniem się ich zdolności kredytowej, określanej nową metodą (Część jednostek samorządu terytorialnego przekazywała niektóre zadania, w tym również inwestycyjne, spółkom komunalnym, co mogło powodować wzrost ich zadłużenia i obniżenie się długu jednostek samorządu terytorialnego. Por.Arendarski2012; 21.) (tab. 1).

Wraz ze zmianami bezwzględnych kwot długu jednostek samorządu

terytorialnego z obszaru województwa dolnośląskiego zmieniała się relacja ich zobowiązań do zrealizowanych dochodów. Zwiększał się stopień wykorzystania możliwości zaciągania zobowiązań określonej 60-procentowym limitem długu. Dla wszystkich jednostek łącznie w roku 2007 relacja długu do dochodów wynosiła 20,1% i w analizowanym, siedmioletnim okresie wzrosła o 95%. Relacja ta dla gmin wzrosła o 57%, dla miast na prawach powiatów o 187%, dla powiatów ziemskich o 46%, a dla województwa dolnośląskiego o 106%. Od roku 2008 najwyższy poziom omawianej relacji miały powiaty grodzkie.

Wskazany wcześniej zmianom w poziomie i dynamice długu jednostek samorządu terytorialnego z obszaru województwa dolnośląskiego – ograniczeniu przyrostu długu w latach 2011 i 2012 oraz spadkowi jego poziomu w roku 2013 – towarzyszyły zmiany w relacji długu do dochodów. W tych trzech latach relacja długu do dochodów dla wszystkich jednostek łącznie zmalała o 6,8%, dla gmin o 7,6%, dla województwa dolnośląskiego o 21,5%, a tylko dla powiatów ziemskich wzrosła o 4,6% (tab. 2).

Tab. 1. Dług jednostek samorządu terytorialnego z obszaru województwa dolnośląskiego i jego struktura w latach 2007–2013

Lata	Jst [mln zł]	Gminy [%]	Miasta na prawach powiatu [%]	Powiaty ziemskie [%]	Województwo samorządowe [%]
2007	2150,360	50,16	26,46	15,88	7,50
2008	2809,078	41,92	39,79	14,49	3,80
2009	4276,495	37,06	47,98	12,62	2,34
2010	5362,428	42,23	41,20	12,02	4,54
2011	6381,113	40,58	39,90	11,18	8,34
2012	6544,634	40,05	40,54	10,59	8,82
2013	6364,530	37,03	43,69	10,60	8,68

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za IV kw. 2007 rok, ...2008 rok, ...2009 rok, ...2010 rok, ...2011 rok, ...2012 rok, ...2013 rok*, www.wroclaw.rio.gov.pl [20.06.14];

Tab. 2. Dług jednostek samorządu terytorialnego z obszaru województwa dolnośląskiego* w relacji do dochodów w latach 2007–2013 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	42,06	36,63	53,96	33,84	43,12
2012	41,03	35,89	53,92	35,28	34,46
2013	39,19	33,83	49,55	35,40	33,87

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za IV kw. 2007 rok, ...2008 rok, ...2009 rok, ...2010 rok, ...2011 rok, ...2012 rok, ...2013 rok, www.wroclaw.rio.gov.pl [20.06.14]; Wykonanie budżetów w jednostkach samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za rok 2012, Biuletyn RIO we Wrocławiu, www.wroclaw.rio.gov.pl [20.06.14]

*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

W latach 2012 i 2013 najwyższy poziom relacji zobowiązań do dochodów wystąpił w miastach na prawach powiatów, a najniższy w województwie dolnośląskim. W roku 2012 w grupie powiatów ziemskich najwyższy poziom tej relacji miał powiat lubiński (53,9%), a najniższy powiat dzierzoniowski (11%). W roku 2013 najwyższy poziom zanotował powiat ząbkowicki (57,69%), a najniższy powiat dzierzoniowski (12,6%) (Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za IV kw. 2007 rok, ...2008 rok, ...2009 rok, ...2010 rok, ...2011 rok, ...2012 rok, ...2013 rok, Wykonanie budżetów w jednostkach samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za rok 2012,).

W analizowanym okresie każdego roku kilka jednostek przekroczyło 60-procentowy limit długu. W 2007 roku były to dwie gminy, w latach 2008 i 2009 jedna gmina, w 2010 roku dwie gminy, w 2011 roku pięć gmin, w 2012 roku cztery gminy i w 2013 roku trzy gminy (Wykonanie budżetów jst

województwa dolnośląskiego za 2007 rok, ...2008 rok, ...2009 rok, ...2010 rok, ...2011 rok, ...2012 rok).

Drugim ustawowym ograniczeniem długu do końca roku 2013 był limit obsługi zadłużenia na poziomie 15% dochodów jednostki samorządu terytorialnego. W latach 2007–2013 jednostki samorządowe z obszaru województwa dolnośląskiego w ujęciu zbiorczym wykorzystywały go tylko częściowo, przy czym stopień realizacji tak określonej zdolności kredytowej wzrastał i był na innym poziomie dla poszczególnych podsektorów. Dla wszystkich jednostek z obszaru województwa dolnośląskiego wahał się w przedziale od 45,9% w 2007 roku do 56,3% w roku 2013. W tym okresie średnia dla wszystkich jednostek wynosiła 47,3%, dla gmin 47,1%, dla powiatów grodzkich 56,3%, dla powiatów ziemskich 37,1%, a dla województwa dolnośląskiego 29,5%. W powiatach ziemskich faktyczna realizacja kwot na obsługę zadłużenia była przez trzy pierwsze lata (2007–2009) na poziomie wyższym od średniej, a przez

Tab. 3. Wskaźnik wykorzystania 15% limitu obsługi zadłużenia przez jednostki samorządu terytorialnego z obszaru województwa dolnośląskiego* (poziom środków faktycznie przeznaczonych na obsługę zadłużenia / kwota 15-procentowego limitu długu (15% dochodów planowanych) w latach 2007–2013 w %

Lata	Jst	Gminy	Miasta na prawach powiatu	Powiaty ziemskie	Województwo dolnośląskie
2007	45,93	45,07	43,79	46,06	56,79
2008	38,93	38,48	32,55	41,30	52,72
2009	34,62	35,40	44,70	37,76	5,86
2010	49,96	39,66	81,49	44,85	4,23
2011	52,64	53,64	69,12	39,60	11,73
2012	53,62	58,94	61,07	45,75	20,51
2013	56,31	58,31	61,62	37,12	54,76

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za IV kw. 2007 rok, ...2008 rok, ...2009 rok, ...2010 rok, ...2011 rok, ...2012 rok, ...2013 rok, www.wroclaw.rio.gov.pl [20.06.14]

*Poziom zobowiązań zaliczanych do długu publicznego bez wyłączeń z tytułu emisji papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciąganych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami pochodzącymi w budżecie UE

kolejne cztery na poziomie niższym i zawierała się w przedziale od 45,75% w roku 2012 do 37,12% w roku 2013 (tab. 3).

W każdym z analizowanych lat część jednostek zanotowała poziom indywidualnego wskaźnika zadłużenia wyższy od 15% dochodów. W roku 2011 było to 25 gmin i jeden powiat ziemski, w 2012 roku 17 gmin, w 2012 roku 16 gmin i w 2013 roku 18 gmin i jeden powiat (Wykonanie budżetów w jednostkach samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za rok 2013). W analizowanych latach 2007–2014 15-procentowy limit obsługi zadłużenia w ujęciu kwotowym zawierał się w przedziale od 1604,7 mln zł w roku 2007 do 2287,9 mln zł w roku 2013. W każdym roku kwoty te były wyższe od środków faktycznie przeznaczonych na obsługę długu. Relacja środków przeznaczonych na obsługę długu do kwot będących limitem obsługi długu była najniższa w 2009 roku i wynosiła 16,7%, a najwyższa w 2013 roku i wynosiła 54,6% oraz w 2014

roku i według prognoz miała wynosić 56,3%. Natomiast poziom wykorzystania hipotetycznie obliczonego IWZ dla lat 2011–2013 był znacznie wyższy od wykorzystania 15-procentowego limitu i zawierał się w przedziale od 78,6% do 87,9% (tab. 4).

Wielkości nowego wskaźnika obsługi długu, określonego zbiorczo dla jednostek samorządu terytorialnego z obszaru województwa dolnośląskiego dla lat 2011, 2012, 2013 były na poziomie znacznie niższym niż funkcjonującego w tym czasie 15-procentowego limitu obsługi zadłużenia i wykazywały w poszczególnych jednostkach znaczne zróżnicowanie. IWZ zawierały się w przedziale 8,5–10,9%. W roku 2011 indywidualny wskaźnik obsługi zadłużenia był najniższy w powiecie lubińskim (-4,92%), a najwyższy w gminie Kobierzyce (42,13%). W roku 2012 było tak odpowiednio w powiecie lubińskim (-3,88%) i w gminie Kobierzyce (37,38%) i w roku 2013 w gminie Głuszycy (-2,3%) i w gminie Kobierzyce (36,13%). W każdym roku

Tab. 4. Indywidualny wskaźnik zadłużenia i 15-procentowy limit obsługi długu* jednostek samorządu terytorialnego z obszaru województwa dolnośląskiego w latach 2007–2014

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]	Wskaźnik wykorzystania nowego limitu długu: poziom środków faktycznie przeznaczonych na obsługę zadłużenia* / nowy limit długu w ujęciu kwotowym [%]
2007			1604,721	730,503	
2008			1680,757	673,776	
2009			1795,272	300,218	
2010			1917,393	987,645	
2011	10,29	1425,856	2078,507	1121,329	78,64
2012	8,42	1231,066	2193,111	1198,411	97,35
2013	9,87	1466,083	2287,900	1288,208	87,87
2014	10,93				

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za IV kw. 2007 rok, ...2008 rok, ...2009 rok, ...2010 rok, ...2011 rok, ...2012 rok, ...2013 rok, www.wroclaw.rio.gov.pl; Wykonanie budżetów w jednostkach samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za rok 2012, ... za rok 2013; Biuletyn RIO we Wrocławiu, www.wroclaw.rio.gov.pl [20.06.14];

*Poziom zobowiązań bez ustawowych wyłączeń z tytułu emisji papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciąganych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami pochodzącymi w budżetu UE. W przypadku nowego limitu długu nie stosuje się ustawowych wyłączeń.

**Wielkość podana dla danego roku została obliczona w oparciu o dane dotyczące wykonania budżetów za trzy poprzednie lata budżetowe.

w kilku jednostkach omawiany wskaźnik osiągnął wartość ujemną. W roku 2011 w 12 gminach i 5 powiatach ziemskich, w roku 2012 w 7 gminach i 2 powiatach ziemskich (Wykonanie budżetów w jednostkach samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za rok 2010, ... 2012.) (tab. 4). IWZ dla roku 2014 obliczony łącznie dla jednostek samorządu terytorialnego z obszaru województwa dolnośląskiego w oparciu o uchwały budżetowe wynosił 10,93%, był więc na poziomie niższym od obowiązującego do końca 2013 r. 15-procentowego limitu obsługi długu (W tym roku dla gmin było to 11,56%, dla miast na prawach powiatu 11,62%, dla powiatów ziemskich 5,24% i dla województw

13,26%. Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za IV kwartał 2013 rok.). Podobnie było w trzech poprzednich latach, dla których został obliczony hipotetycznie. Oznacza to, że w roku 2014 w ujęciu formalnym nowe rozwiązania ograniczałyby zdolność do zaciągania zobowiązań w stosunku do starych rozwiązań. Dodatkowo analiza indywidualnej, prognozowanej sytuacji poszczególnych jednostek samorządowych z obszaru województwa dolnośląskiego pozwala stwierdzić, że w 2014 roku pięć z nich (powiat górski oraz gminy: Cieszków, Pęcław, Piechowice i Przemków (Wykonanie budżetów w jednostkach samorządu terytorialnego

województwa dolnośląskiego za rok 2013)) miało przekroczyć poziomem obsługi długu swój indywidualny wskaźnik zadłużenia. Z pewnością dla nich nowe rozwiązania są istotnym, faktycznym ograniczeniem możliwości korzystania z zobowiązań. Nie jest jednak możliwe ustalenie, ile jednostek ograniczyło skalę korzystania ze środków zwrotnych (tab. 4).

Zobowiązania powiatów ziemskich z obszaru województwa dolnośląskiego a limity ich długu

Dla każdego z lat 2007–2013 wszystkie lub bez mała wszystkie powiaty ziemskie województwa dolnośląskiego korzystały z długu (W trzech latach jeden z powiatów ziemskich nie korzystał z długu. W roku 2007 był to powiat trzebnicki, w roku 2008 powiat polkowicki i w roku 2013 powiat wałbrzyski. Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za 2007 rok, ...2008 rok, ...2009 rok, ...2010 rok, ...2011 rok, ...2012 rok, ... 2013 rok). Łączna wartość ich zobowiązań (bez ustawowych wyłączeń) w tym okresie wzrosła ponad dwukrotnie (o 97%) i podobnie wzrósł średni poziom zobowiązań przypadających na jeden powiat (o 98%). W latach 2007–2011 łączna wartość zobowiązań zwiększała się, a w latach 2012 i 2013 malała. W całym okresie dynamika długu powiatów ziemskich województwa dolnośląskiego była niższa od dynamiki łącznej kwoty długu jednostek samorządowych w tym województwie (w 2008 roku dynamika długu wszystkich jednostek samorządowych wynosiła 131%, w 2009 roku 152%, w 2010 roku 125%, w 2011 roku 119%, w 2012 roku 102,6%, a w roku 2013 zmalała w porównywalnym stopniu jak w powiatach ziemskich (o 2,75%) (Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za IV kw. 2007 rok, ...2008 rok, ...2009 rok,

...2010 rok, ...2011 rok, ...2012 rok, ... 2013 rok) (tab. 5).

W latach 2007–2013 w powiatach ziemskich z obszaru województwa dolnośląskiego kwoty określone 15-procentowym limitem obsługi długu zawierały się w przedziale od 214,8 mln zł w roku 2007 do 292,9 mln zł w roku 2013. Poziom wykorzystania tego limitu był najniższy w latach 2009, 2011 i 2013, i wynosił w każdym z tych lat nieco ponad 37%. Najwyższy poziom wykorzystania tego wskaźnika był w 2007 roku i wynosił 47%. W pozostałych latach był na podobnym poziomie, ponad 44%. W latach 2011–2013 IWZ obliczony hipotetycznie był na znacznie niższym poziomie od stosowanego do końca 2013 r. wskaźnika obsługi długu. Jednocześnie środki faktycznie przeznaczone na obsługę zadłużenia przez powiaty ziemskie w latach 2011–2013 były na wyższym poziomie od kwot, jakie zostałyby określone IWZ. Środki faktycznie przeznaczone na ten cel w latach 2011–2013 znacznie przekraczały obliczoną hipotetycznie kwotę, jaka w tych latach mogłaby być na ten cel przeznaczona zgodnie z nowymi rozwiązaniami. Szczególnie istotna różnica pomiędzy tymi wielkościami wystąpiła w roku 2012, środki przeznaczone na obsługę zadłużenia były trzykrotnie większe od poziomu określonego indywidualnym wskaźnikiem zadłużenia (tab. 6).

W roku 2011 w województwie dolnośląskim IWZ na poziomie wyższym od 15% zrealizowało 25 gmin i jeden powiat ziemski, w 2012 roku 17 gmin, w 2013 roku 16 gmin, a w 2014 zgodnie z projektami uchwał budżetowych 18 gmin i jeden powiat ziemski (Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego w 2013 roku). Tym jednostkom nowe rozwiązania umożliwiają pozyskiwanie środków zwrotnych na większą skalę niż wcześniejsze rozwiązania. Indywidualne wskaźniki zadłużenia powiatów ziemskich z obszaru

Tab. 5. Dług powiatów ziemskich z obszaru województwa dolnośląskiego* w latach 2007–2013

Lata	Dług powiatów ziemskich [mln zł] bez ustawowych wyłączeń (z ustawowymi wyłączeniami)	Liczba zadłużonych powiatów ziemskich*	Udział zadłużonych powiatów ziemskich w ich ogólnej liczbie [%]	Dług przypadający na jeden zadłużony powiat ziemski [mln zł] bez ustawowych wyłączeń (z ustawowymi wyłączeniami)	Dynamika długu powiatów ziemskich [t1/t0] bez ustawowych wyłączeń (z ustawowymi wyłączeniami)
2007	341,397 (b.d.)	25	96	13,656	1,13
2008	407,050 (405,723)	25	96	16,282 (16,229)	1,19
2009	539,841 (530,675)	26	100	20,763 (20,410)	1,33 (1,30)
2010	644,828 (630,937)	26	100	24,801 (24,227)	1,19 (1,19)
2011	713,342 (703,789)	26	100	27,436 (27,069)	1,11 (1,11)
2012	692,829 (686,109)	26	100	26,647 (26,389)	0,97 (0,97)
2013	674,623 (669,198)	25	96	26,985 (26,769)	0,97 (0,98)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za IV kw. 2007 rok, ...2008 rok, ...2009 rok, ...2010 rok, ...2011 rok, ...2012 rok, ...2013 rok, www.wroclaw.rfo.gov.pl [20.06.14];

*W całym analizowanym okresie liczba powiatów ziemskich z obszaru województwa dolnośląskiego wynosiła 26 jednostek.

województwa dolnośląskiego były w latach 2011–2013 na poziomie znacznie niższym od wskaźników określonych dla wszystkich jednostek z tego obszaru oraz określonych dla gmin, powiatów grodzkich i województwa dolnośląskiego. Jednocześnie były one niższe od 15-procentowego limitu obsługi długu. Podobnie było, zgodnie z uchwałami budżetowymi w roku 2014, przy czym IWZ obliczony dla tego roku (5,24 %) był istotnie wyższy od poziomu zrealizowanego w latach poprzednich (tab. 6).

W latach 2011–2013 dla powiatów ziemskich z obszaru województwa dolnośląskiego stosowanie nowego sposobu limitowania długu oznaczałoby istotne ograniczenie możliwości

korzystania z długu, zarówno w ujęciu formalnym – nowy limit na poziomie niższym od 15-procentowego limitu obsługi zadłużenia, jak i w ujęciu ekonomicznym – kwoty faktycznie przeznaczone na obsługę długu były wyższe od indywidualnego wskaźnika zadłużenia (tab. 6).

W analizowanym okresie zobowiązania powiatów ziemskich z obszaru województwa dolnośląskiego w przeliczeniu na jednego mieszkańca (1) wzrosły o 122%, z poziomu 154 zł w roku 2007 do poziomu 341 zł w roku 2013. Zobowiązania wszystkich jednostek samorządowych z obszaru województwa dolnośląskiego w przeliczeniu na mieszkańca wzrosły w znacznie większym stopniu, bo o 190%,

Tab. 6. Indywidualny wskaźnik zadłużenia i 15-procentowy limit obsługi zadłużenia powiatów ziemskich z obszaru województwa dolnośląskiego w latach 2007–2014

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]	Wskaźnik wykorzystania nowego limitu długu: poziom środków faktycznie przeznaczonych na obsługę zadłużenia*/nowy limit długu w ujęciu kwotowym [%]
2007			214,758	98,932	
2008			238,176	98,356	
2009			259,806	98,112	
2010			301,355	135,154	
2011	2,75	58,192	317,016	118,441	219,49
2012	2,35	45,696	298,815	132,459	299,18
2013	4,01	77,148	292,870	108,707	140,91
2014	5,24				

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za IV kw. 2007 rok, ...2008 rok, ...2009 rok, ...2010 rok, ...2011 rok, ...2012 rok, ...2013 rok, www.wroclaw.rio.gov.pl; Wykonanie budżetów w jednostkach samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za rok 2012, ... za rok 2013; Biuletyn RIO we Wrocławiu, www.wroclaw.rio.gov.pl [20.06.14];

*Poziom zobowiązań bez ustawowych wyłączeń z tytułu emisji papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciąganych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami pochodzącymi w budżetu UE. W przypadku nowego limitu długu nie stosuje się ustawowych wyłączeń.

**Wielkość podana dla danego roku została obliczona w oparciu o dane dotyczące wykonania budżetów za trzy poprzednie lata budżetowe.

z poziomu 746 zł w roku 2007 do poziomu 2187 zł w roku 2013 (Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za IV kw. 2007 rok, ...2008 rok, ...2009 rok, ...2010 rok, ...2011 rok, ...2012 rok, ... 2013 rok, Wykonanie budżetów w jednostkach samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za rok 2012). Jednocześnie zwiększał się poziom relacji dochodów pomniejszonych o dotacje w przeliczeniu na jednego mieszkańca (4). W powiatach ziemskich wskaźnik ten w siedmioletnim okresie wzrósł o 41% (od 498 zł w 2007 roku do 701

zł w 2013 roku), a w jednostkach samorządowych województwa dolnośląskiego łącznie o 27% (od 3195 zł w 2007 roku do 4050 zł w 2013 roku). Obserwowane zmiany w poziomie spłaty zobowiązań, będących źródłem spłaty zobowiązań, były korzystniejsze w powiatach ziemskich niż w jednostkach samorządowych województwa dolnośląskiego ocenianych łącznie. Relacja długu do dochodów własnych (2) wskazująca na potencjał jednostki samorządu terytorialnego do spłaty zobowiązań w analizowanym okresie dla powiatów ziemskich wzrastała i od roku 2009 była wyższa od 100%.

Tab. 7. Wskaźniki zadłużenia dla powiatów ziemskich z obszaru województwa dolnośląskiego w latach 2007–2013 (dług bez ustawowych wyłączeń) w %

Lata	Zadłużenie/liczba mieszkańców [zł] (1)	Dług / dochody własne (2)	Zadłużenie/wydatki majątkowe w roku poprzednim (3)	(Dochody-dotacje)/liczba mieszkańców (4)
2007	154,04	71,92	211,17	498,14
2008	198,12	76,47	251,33	592,83
2009	262,63	109,77	272,00	608,63
2010	313,77	118,06	232,80	656,83
2011	346,77	126,40	263,88	674,27
2012	330,29	112,26	219,47	686,90
2013	341,31	112,36	357,59	701,15

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za IV kw. 2007 rok, ...2008 rok, ...2009 rok, ...2010 rok, ...2011 rok, ...2012 rok, ... 2013 rok, Wykonanie budżetów w jednostkach samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za rok 2012, Biuletyn RIO we Wrocławiu, www.wroclaw.rio.gov.pl [20.06.14];

Oznacza to wysokie i rosnące ryzyko kredytowe sektora powiatów ziemskich. Jednocześnie w całym, siedmioletnim okresie poziom tego wskaźnika był wyższy od analogicznego dla wszystkich jednostek województwa dolnośląskiego, który wynosił w 2007 roku 31 zł, a w 2013 roku 75 zł.

Relacja zadłużenia do wydatków majątkowych z poprzedniego roku (3) również wzrastała. Było tak w przypadku powiatów ziemskich (211 zł w 2007 roku i 358 zł w 2013 roku), jak i wszystkich jednostek samorządowych z obszaru województwa dolnośląskiego (104 zł w 2007 roku i 191 zł w 2013 roku). Relacja ta pokazuje skalę wykorzystania tego źródła finansowania inwestycji, jakim jest dług i to, czy jest skumulowany w czasie. Wskaźnik obliczony dla powiatów ziemskich był na wyższym poziomie niż dla wszystkich jednostek łącznie, co wskazuje na trudniejszą sytuację powiatów ziemskich, zwłaszcza że omawiana relacja analizowana w czasie wzrastała (Por. Czudec, Kata, 2012: 5-20) (tab. 7).

Ocena skutków zastosowania nowego limitu długu dla powiatów ziemskich z obszaru województwa dolnośląskiego – podsumowanie

W artykule weryfikacji poddana została hipoteza badawcza, zgodnie z którą indywidualny wskaźnik zadłużenia limitujący dług poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego ograniczy ich zdolność do zaciągania zobowiązań. Celem artykułu była próba ustalenia, jak i w jakim stopniu zastosowanie nowej formuły limitu długu jednostek samorządu terytorialnego wprowadzonej w 2009 r. wpłynęło na zdolność powiatów ziemskich z obszaru województwa dolnośląskiego do zaciągania zobowiązań oraz porównanie formalnej zdolności do zaciągania zobowiązań powiatów ziemskich do możliwości zaciągania długu przez jednostki samorządu terytorialnego z tego obszaru łącznie. Ocena wpływu przepisów wprowadzających indywidualny wskaźnik zadłużenia na możliwość zaciągania zobowiązań przez jednostki

samorządu terytorialnego z obszaru województwa dolnośląskiego została sformułowana w oparciu o porównanie poziomu nowego limitu długu obowiązującego od 2014 r. i 15-procentowego limitu obsługi zadłużenia obowiązującego do końca 2013 r. Poziom zrealizowanych w latach 2011, 2012 i w trzech pierwszych kwartałach roku 2013 przez jednostki samorządu terytorialnego dochodów, nadwyżek operacyjnych i kwot ze sprzedaży majątku określił możliwość zaciągania przez nie długu w 2014 roku (Por. Czeka, Nawrocki 2012: 21-29).

Poziomy indywidualnego wskaźnika obsługi zadłużenia, obliczonego łącznie dla jednostek samorządu terytorialnego z obszaru województwa dolnośląskiego dla lat 2011, 2012 i 2013, były znacznie niższe od funkcjonującego w tym czasie 15-procentowego limitu obsługi zadłużenia. Oznacza to, że zastosowanie nowego rozwiązania w zakresie limitu długu dla tych lat ograniczyłoby potencjalną zdolność do zaciągania zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego poddanych analizie w ujęciu łącznym i tym samym oznacza pozytywną weryfikację postawionej hipotezy. Przy czym analizy przeprowadzone dla lat 2011–2013 są hipotetyczne i przydatne przy określaniu zmian zdolności kredytowej z czasie. Wskazują też na działania podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego poprzedzające wprowadzenie IWZ. W roku 2014 metoda limitowania długu oparta na IWZ ograniczyła możliwość zaciągania zobowiązań w stosunku do rozwiązań stosowanych wcześniej.

Podobnie w latach 2011–2013 środki rzeczywiście przeznaczone na obsługę zadłużenia przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego były niższe od kwot określonych IWZ. Oznacza to, że formalnie zdolność do zaciągania zobowiązań sektora samorządowego z obszaru województwa

dolnośląskiego poprzez zastosowanie nowych rozwiązań została w roku 2014 znacznie ograniczona, natomiast w latach 2011–2013 w ujęciu sektorowym stosowanie nowych rozwiązań nie zmieniłoby skali zaciąganego długu.

Wielkości IWZ obliczone dla powiatów ziemskich z obszaru województwa dolnośląskiego były w latach 2011–2014 na poziomie znacznie niższym od 15-procentowego limitu obsługi długu, jak również od indywidualnych wskaźników zadłużenia określonych dla wszystkich jednostek z tego obszaru łącznie oraz ustalonych dla gmin, powiatów grodzkich i województwa dolnośląskiego. Podobnie więc jak dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego z obszaru województwa dolnośląskiego, tak i dla powiatów ziemskich z tego obszaru nowe zasady limitowania długu oznaczałyby dla lat 2011–2013 i oznaczają faktycznie dla roku 2014 ograniczenie skali możliwych do pozyskania zobowiązań w stopniu istotnym. Przy czym dla powiatów ziemskich w latach 2011–2013 byłoby to ograniczenie ich zdolności kredytowej nie tylko formalne, ale również w ujęciu ekonomicznym, gdyż w każdym z tych lat IWZ w ujęciu kwotowym był niższy od środków faktycznie przeznaczonych na obsługę długu. Jednocześnie obserwowany w roku 2014 wzrost IWZ, określonego dla powiatów ziemskich z obszaru województwa dolnośląskiego łącznie, w stosunku do lat poprzednich, jest korzystny dla ich zdolności kredytowej. Ograniczenie zdolności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego poddanych analizie, które jest efektem zastosowania nowych rozwiązań w zakresie limitowania długu w okresie bardzo wysokiego poziomu państwowego długu publicznego generującego istotne ryzyko kredytowe oraz ogromne koszty obsługi, jest rozwiązaniem korzystnym ze względu na poziom łącznej kwoty długu publicznego. Dla wielu jednak jednostek samorządu

terytorialnego oznacza to jednocześnie ograniczenie ich możliwości inwestycyjnych, również poprzez ograniczenie skali środków z funduszy Unii Europejskiej, jakie te jednostki

mogłyby pozyskać. Może to pociągnąć za sobą negatywne długofalowe skutki w zakresie poziomu rozwoju poszczególnych jednostek samorządowych, jak i w skali makroekonomicznej.

Bibliografia

Arendarski R, (2012), *Możliwość weryfikacji zdolności i wiarygodności kredytowej spółki komunalnej i jej wpływ na sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego*, w: *Finanse Komunalne*, nr 5,, s. 21.

Czudec A. Kata R. (2012), *Metodyczne aspekty oceny gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Finanse Komunalne*, nr 11, s. 5-20.

Czekaj M., Nawrocki B., (2012), *Zastosowanie analizy szokowej (stress testing) zadłużenia do oceny ryzyka w jednostkach samorządu terytorialnego*, w: *Finanse Komunalne*, nr 10 s. 21-29.

Leksykon budżetowy, www.sejm.gov.pl

Reško D., Wołowicz T., (2012), *Nowe reguły zadłużania jednostek samorządu terytorialnego-konsekwencje prawne i ekonomiczne*, w: *Finanse Komunalne*, nr 11s. 37-43.

Sawicka K., (2012), *Założenia reformy finansów samorządowych i ich realizacja w ustawie o finansach publicznych*, w: *Finanse Komunalne*, nr 1-2., s. 24-25.

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

Wiśniewski M., (2010), *Nowe podejście do limitowania zadłużenia*

jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, w: *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*. Zeszyty Naukowe nr 141, red. Juja T., Wydawnictwo UE w Poznaniu, Poznań , 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. nr 2013, poz. 885.

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

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 8 sierpnia 2014 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego, Dz. U. poz. 1127.

Inne

Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 r., www.rio.gov.pl [20.05.2014]

Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za IV kw. 2007 rok, ...2008 rok, ...2009 rok, ...2010 rok, ...2011 rok, ...2012 rok, ... 2013 rok, www.wroclaw.rio.gov.pl [20.05.2014]

Wykonanie budżetów w jednostkach samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego za rok 2012,

Biuletyn RIO we Wrocławiu, www.wroclaw.rio.gov.pl; [20.05.14]

The ability of territorial self-government units of the Lower Silesian voivodships to incur liabilities over the years 2007-2014

The paper attempts to determine the impact of the new debt limit formula to incur liabilities by self-governments of poviats in the Lower Silesian voivodships introduced in 2009. The analyses comprises the years 2007-2013. Due to a limited access to the data, a part of the analysis covers a shorter period. For the purposes of achieving the goal, debt limits of Lower Silesian poviats are compared with the old and the new method. As the study reveals, application of the new debt limit for the analysed period would decrease the formal ability of poviats of Lower Silesia voivodships and self-government units to incur liabilities.

Keywords: poviat ability to incur liabilities; debt limit of self-government units from the Lower Silesian voivodship; individual debt ratio