

Arkadiusz Babczuk

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

ZADŁUŻENIE A ZAGROŻENIE SYTUACJI FINANSOWEJ MIAST NA PRAWACH POWIATÓW

Streszczenie: Przedmiotem niniejszego opracowania jest ocena skali zagrożenia sytuacji finansowej miast na prawach powiatów w Polsce. Analiza relacji długu oraz długu powiększonego o zobowiązania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej i samorządowych instytucji kultury do dochodów tych miast wskazuje, iż ryzyko przekroczenia ustawowych limitów dopuszczalnego zadłużenia dotyczy jedynie bardzo niewielkiej liczby jednostek. Do analogicznych wniosków prowadzi analiza relacji długu oraz powiększonego o zobowiązania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej i samorządowych instytucji kultury do sald operacyjnych budżetów regionów.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, dług komunalny, ryzyko niewypłacalności

1. Wstęp

Dług odgrywa istotną rolę w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, także miast na prawach powiatów. Za korzystaniem przez wspólnoty samorządowe z instrumentów dłużnych przemawia wiele przesłanek ekonomicznych. Ukryty dług może jednak także stanowić potencjalne zagrożenie dla sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego, a w przypadku trudności wspólnot samorządowych na dużą skalę – także zagrożenie dla sytuacji finansowej całego państwa. W sposób szczególny dotyczy to miast na prawach powiatu, stanowiących bardzo istotną część polskiego systemu samorządu terytorialnego.

Celem niniejszego opracowania jest ocena skali zagrożenia sytuacji finansowej miast na prawach powiatów. Opracowanie składa się z trzech części oraz wstępu i zakończenia. W części pierwszej scharakteryzowano przesłanki korzystania z instrumentów służących zaciąganiu długu przez jednostki samorządu terytorialnego. Wskazano także wiążące się z tym potencjalne niebezpieczeństwa. W kolejnej części przedstawiono miasto na prawach powiatu jako szczególny rodzaj jednostki samorządu terytorialnego, a następnie zaprezentowano cel i metodę badania empirycznego oraz dokonano charakterystyki zbioru danych wykorzystanych w badaniu. W trzeciej części przedstawiono uzyskane wyniki. Zakończenie zawiera analizę i

ocenę ryzyka niewypłacalności miast na prawach powiatów wynikających z ich dotychczasowego poziomu zadłużenia.

2. Dług w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego

Prezentowane w literaturze przedmiotu oceny zasadności zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego są zazwyczaj uzależnione od przeznaczenia pozyskanych w ten sposób środków. Generalnie negatywnie wartościuje się finansowanie wydatków bieżących na podstawie przychodów zwrotnych¹.

Rozwiązanie takie wydaje się jednak akceptowalne w okresie głębokiej dekonunktury powodującej znaczny ubytek dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Sięgnięcie po przychody zwrotne jest wówczas konsekwencją trudności w szybkim dostosowaniu wydatków bieżących do zmniejszonych dochodów budżetowych. W pewnych okolicznościach za finansowaniem wydatków bieżących z przychodów zwrotnych przemawiać może też dążenie do poprawy efektywności wykorzystania zasobów finansowych mieszkańców wspólnoty samorządowej (co zostanie omówione w dalszej części opracowania). Dług komunalny nie powinien jednak być traktowany jako sposób finansowania trwałej nadwyżki wydatków bieżących ponad dochody jednostki samorządu terytorialnego. Stanowiłoby to poważne zagrożenie dla jej wypłacalności, a jednocześnie oznaczałoby obciążenie przyszłych pokoleń podatników zamieszkujących dane terytorium lub region kosztami usług publicznych świadczonych obecnej generacji. Rozwiązanie takie byłoby zatem niesprawiedliwe i kładłoby się ciężarem na następnym pokoleniu².

Warto zauważyć, iż w innych przypadkach niż wskazane powyżej finansowanie wydatków bieżących z przychodów zwrotnych może być zarówno konsekwencją nieodpowiedzialności fiskalnej władz poszczególnych wspólnot samorządowych, niezdolnych do obniżenia poziomu realizowanych wydatków bieżących, jak i na-

¹ Zob.: H. Cai, D. Treisman, *State corroding federalism*, „Journal of Public Economics” 2004, vol. 88, no. 3–4, s. 819–843; B. Dafflon, *The theory of subnational balanced budget and debt control*, w: *Local public finance in Europe: Balancing the budget and controlling debt*, red. B. Dafflon, E.E. Elgar, Chaltenham–Northampton 2002; J. Donahue, *Tiebout? Or not tiebout? The market metaphor and America's devolution debate*, „Journal of Economic Perspectives” 1997, vol. 11, no. 4, s. 73–81; D. King, *Fiscal tiers: The economics of multi-level government*, George & Unwin, London 1984; R. Musgrave, P. Musgrave, *Public finance in theory and practice*, McGraw-Hill Book Company, New York 1989; W. Oates, *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich Inc., New York 1972; P. Swianiewicz, *The theory of local borrowing and the West-European experience*, w: *Local government borrowing: Risk and rewards. A report on Central and Eastern Europe*, red. P. Swianiewicz, Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest 2004.

² Zob.: J. Mikesell, *Subnational government bankruptcy, default, and fiscal crisis in the United States*, Andrew Young School of Public Studies, Georgia State University, Atlanta 2002; R. Musgrave, P. Musgrave, *Public finance...*, dz. cyt.; S. Schwarcz, *Global decentralization and the subnational debt problem*, „Duke Law Journal” 2000, vol. 51, no. 4, s. 1180–1211.

stępstwem nieprzestrzegania zasady adekwatności w procesie kształtowania dochodów jednostek samorządu terytorialnego przez władze państwowe³.

W literaturze przedmiotu wskazuje się natomiast wiele powodów, dla których jednostki samorządu terytorialnego powinny wykorzystywać przychody zwrotne do finansowania inwestycji komunalnych. Postępowanie takie jest zasadniczo zgodne z koncepcją sprawiedliwości międzypokoleniowej Musgrave'a⁴. W wyniku komunalnych procesów inwestycyjnych tworzone są obiekty infrastruktury technicznej oraz społecznej, zazwyczaj o bardzo długim okresie użytkowania. Zachodzi zatem poważna rozbieżność w czasie pomiędzy nakładami oraz efektami związanymi z poszczególnymi obiektami infrastruktury komunalnej. Gdyby wydatki inwestycyjne były finansowane wyłącznie z bieżących dochodów budżetowych, oznaczałoby to, iż w ich finansowaniu nie uczestniczyliby przyszli podatnicy korzystający z tych obiektów infrastrukturalnych. Byłoby to bez znaczenia, gdyby tworzenie infrastruktury komunalnej miało charakter stały i rozkładało się równomiernie w czasie. Jednak w rzeczywistości wielkość nakładów inwestycyjnych podlega istotnym fluktuacjom⁵.

Należy zauważyć, iż towarzyszący inwestycjom komunalnym wzrost wartości nieruchomości (wynikający z poprawy infrastruktury) może ograniczyć lub zniwelować skutki efektu Dale'a-Oates'a. Efekt ten polega na niemożności uwolnienia się mieszkańca wspólnoty samorządowej od konsekwencji zadłużenia poprzez migrację, ponieważ wzrost zadłużenia pociąga za sobą spadek ceny zbywanej nieruchomości. Nabywcy bowiem wkalkulowują w cenę zakupywanej nieruchomości bieżącą wartość przyszłych obciążeń podatkowych, niezbędnych do obsługi zadłużenia wspólnoty samorządowej. Tymczasem, jak już wspomniano, tworzenie obiektów

³ Nadwyżka wydatków bieżących nad dochodami budżetowymi może wynikać z przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego dodatkowych zadań bez zapewnienia odpowiednich źródeł dochodów. Ponoszenie niezbędnych wydatków jest wówczas możliwe tylko dzięki zastosowaniu przychodów zwrotnych. W takiej sytuacji wśród decydentów samorządowych, a także menedżerów bankowych może się ugruntować przekonanie, iż to rząd jest odpowiedzialny za trudne położenie finansowe jednostek samorządu terytorialnego i to na niego spadnie ciężar uregulowania zadłużenia JTS. Brak respektowania zasady adekwatności może zatem przyczyniać się do powstawania miękkich ograniczeń budżetowych wspólnot samorządowych. Zob.: A. Babczuk, *Miękkie ograniczenia budżetowe jako przesłanka niewypłacalności jednostek samorządu terytorialnego*, część 1: *Zagadnienia teoretyczne*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 3, s. 5–15; A. Babczuk, *Miękkie ograniczenia budżetowe jako przesłanka niewypłacalności jednostek samorządu terytorialnego. Przypadek brazylijskich stanów*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 4, s. 69–79; A. Babczuk, *Miękkie ograniczenia budżetowe polskich jednostek samorządu terytorialnego w świetle badań ankietowych*, w: *Współczesne problemy polityki ekonomicznej*, red. S. Korenik, Z. Przybyła, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Jelenia Góra 2008, s. 11–20.

⁴ R. Musgrave, P. Musgrave, *Public finance...*, dz. cyt., s. 555; S. Schwarcz, *Global decentralization...*, dz. cyt., s. 1179–1250.

⁵ A. Kopańska, *Wykorzystanie instrumentów dłużnych w realizacji zadań samorządu terytorialnego. Warunki i perspektywy rozwoju w Polsce*, Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2001 (praca doktorska), s. 58–63; W. Oates, *Fiscal federalizm...*, dz. cyt., s. 153–161.

infrastruktury komunalnej może prowadzić do zwiększenia atrakcyjności nieruchomości zlokalizowanych na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego i w konsekwencji do wzrostu ich wartości⁶.

Jeśli wielkość nakładów na tworzenie infrastruktury komunalnej jest zmienna w czasie, to korzystanie ze zwrotnych źródeł jej finansowania może prowadzić do zmniejszenia wahań poziomu obciążeń podatkami samorządowymi. Przyczynia się to do wzrostu przewidywalności warunków prowadzenia działalności gospodarczej na terenie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Znaczenie takiej polityki fiskalnej dla poprawy efektywności funkcjonowania gospodarki narodowej podkreśla model *tax smoothing* stworzony przez R. Barro⁷.

Wykorzystywanie przychodów zwrotnych do realizacji inwestycji komunalnych może przyczyniać się do optymalizacji ich kosztów. Oszczędnemu gospodarowaniu środkami finansowymi powinna sprzyjać konieczność poddania się kontroli ze strony wierzycieli, a czasem także agencji ratingowych. Wykorzystanie przychodów zwrotnych może prowadzić do skrócenia okresu realizacji poszczególnych projektów inwestycyjnych, w efekcie przyczyniając się do obniżenia nakładów potrzebnych do ich realizacji⁸. Konieczność spłaty długu komunalnego powinna prowadzić również do większej staranności i ostrożności w planowaniu budżetowym, a także do wydłużenia jego horyzontu.

Spożytkowanie przychodów zwrotnych do realizacji inwestycji komunalnych może korzystnie wpłynąć na wzrost konkurencyjności jednostki samorządu terytorialnego. We wspólnotach samorządowych konkurować ze sobą powinny zarówno podmioty prowadzące działalność gospodarczą, jak i mieszkańcy. Wszystkie te podmioty przyczyniają się do wzrostu wpływów podatkowych zasilających budżety lokalne oraz regionalne. Zgodnie z hipotezą Tiebouta reakcją na niezadowolenie z warunków stworzonych w danej miejscowości czy regionie może być ich opuszczenie przez dotychczasowych mieszkańców oraz podmioty prowadzące działalność gospodarczą, a także odpływ mieszkańców i podmiotów gospodarczych („głosowanie nogami”). Narzędziem konkurowania o mieszkańców oraz podmioty prowadzące działalność gospodarczą jest m.in. stan infrastruktury technicznej oraz społecznej. Zwłaszcza obiekty infrastruktury społecznej mają ogromne znaczenie dla podnoszenia walorów miejscowości z punktu widzenia aktualnych oraz potencjalnych mieszkańców. Z tych względów wykorzystywanie przychodów zwrotnych służące poprawie zaspokojenia potrzeb inwestorów oraz mieszkańców, z zachowaniem zadłużenia i kosztów jego obsługi na akceptowalnym poziomie, służy budowaniu potencjału konkurencyjnego jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie wzrost bazy podatkowej w wyniku pozyskiwania nowych podmiotów prowadzących działalność

⁶ A. Kopańska, *Wykorzystanie instrumentów dłużnych...*, dz. cyt., s. 153–161; W. Oates, *Fiscal federalizm...*, dz. cyt., s. 153–161.

⁷ R. Barro, *On the determination of the public debt*, „Journal of Political Economy” 1979, vol. 87, no. 5, s. 940–970.

⁸ A. Kopańska, *Wykorzystanie instrumentów dłużnych...*, dz. cyt., s. 72.

gospodarczą oraz nowych mieszkańców może prowadzić do zjawiska samospłaty długu komunalnego⁹.

Wykorzystywanie przychodów zwrotnych do finansowania wydatków (zarówno majątkowych, jak i bieżących) jednostek samorządu terytorialnego może się przyczyniać do poprawy efektywności gospodarowania zasobami finansowymi, którymi dysponują mieszkańcy wspólnoty samorządowej. Jeśli oprocentowanie nowo zaciąganego długu komunalnego jest niższe od rentowności inwestycji, których mogą dokonywać podatnicy, to podwyższanie obciążeń podatkami samorządowymi oznaczałoby niższy dobrobyt mieszkańców danej wspólnoty samorządowej. Warunek wykorzystania poprawy efektywności zasobów finansowych mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego możemy przedstawić w następujący sposób:

$$r_d \leq r_{ip}, \quad (1)$$

gdzie:

- r_d – stopa oprocentowania dodatkowej jednostki długu komunalnego,
- r_{ip} – stopa rentowności inwestycji, których mogą dokonywać podatnicy.

Zaciąganie długu komunalnego należy uznać za efektywny sposób finansowania wydatków samorządu terytorialnego w sytuacji, kiedy zaciągają się kredyty oraz pożyczki o preferencyjnym oprocentowaniu, niższym od oprocentowania lokat bankowych.

Warto także zauważyć, iż niektóre inwestycje komunalne mogą być wysoce rentowne. Jeśli rentowność inwestycji, których mogą dokonywać podatnicy, jest większa od nadwyżki oprocentowania nowo zaciąganego długu komunalnego niż rentowność inwestycji komunalnych finansowanych tym długiem, to podwyższanie obciążeń podatkami samorządowymi oznaczałoby zmniejszenie dobrobytu mieszkańców danej wspólnoty samorządowej. W tym przypadku możemy określić warunki korzystnego stosowania przychodów zwrotnych do finansowania inwestycji samorządowych w następujący sposób:

$$r_d - r_{ik} \leq r_{ip}, \quad (2)$$

gdzie:

- r_d – stopa oprocentowania dodatkowej jednostki długu komunalnego,
- r_{ik} – stopa rentowności inwestycji komunalnych,
- r_{ip} – stopa rentowności inwestycji dokonywanych przez podatników.

W krajach członkowskich Unii Europejskiej istotnym powodem sięgania przez jednostki samorządu terytorialnego po przychody zwrotne może być chęć pozyskania bezzwrotnych środków europejskich. Ich uzyskanie wiąże się zazwyczaj z

⁹ A. Babczuk, *Przesłanki zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w świetle badań ankietowych*, w: *Finanse i Rachunkowość – teoria i praktyka*, red. J. Adamek, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 9–24; A. Kopańska, *Wykorzystanie instrumentów dłużnych...*, dz. cyt., s. 140–144.

udokumentowaniem posiadania określonej puli funduszy własnych. Zaliczane są do nich także środki pozyskane przez zaciągnięcie kredytów, pożyczek oraz emisję obligacji.

W praktyce przychody zwrotne wykorzystuje się także w przekonaniu, iż zadłużenie jednostki samorządu terytorialnego zostanie w przyszłości uregulowane przez rząd centralny. W takim przypadku decydenci samorządowi mogą decydować się na podejmowanie inwestycji przekraczających możliwości finansowe ich wspólnoty, aby w konsekwencji uzyskać dodatkowe dotacje rządowe. Mechanizm ten określany jest w literaturze przedmiotu mianem „gry na wymuszenie dotacji” i stanowi jeden z przejawów występowania miękkich ograniczeń budżetowych¹⁰.

Przesłanką zaciągania nowych zobowiązań dłużnych przez jednostki samorządu terytorialnego może być również chęć restrukturyzacji istniejącego długu komunalnego. Aktywne zarządzanie długiem może służyć obniżeniu kosztów jego obsługi oraz poprawie bezpieczeństwa finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu samorządowego. W tym drugim przypadku przedmiotem starań zarządzających długiem staje się zwłaszcza wydłużenie średniego okresu zapadalności długu oraz unikanie kumulacji wypłat z tytułu wykupu zadłużenia (tzw. kominów). Powodem zaciągania nowych zobowiązań dłużnych może być też brak środków na jego spłatę, w efekcie czego dochodzi do tzw. rolowania długu¹¹.

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego może jednak stać się źródłem poważnych trudności zarówno dla samych wspólnot samorządowych, jak i dla całego państwa. W skrajnej sytuacji nadmierne zadłużenie jest w stanie spowodować niewypłacalność jednostek samorządu terytorialnego pociągającą za sobą bardzo poważne następstwa ekonomiczne, społeczne i polityczne. Jej konsekwencją mogłoby być m.in. zakłócenie systemu zaspokajania potrzeb zbiorowych wspólnoty terytorialnej. Niewypłacalność jednostki samorządu terytorialnego mogłaby także prowadzić do wywierania presji na rząd centralny, w celu uzyskania od niego wsparcia. Jeśli rząd centralny będzie ulegał takiej presji, to oczekiwanie na jego pomoc może stać się jednym z najistotniejszych czynników kształtujących postawy decydentów samorządowych. Niewypłacalność jednostek samorządu terytorialnego stałaby się wówczas zjawiskiem masowym. To z kolei może prowadzić m.in. do znacznego pogorszenia salda budżetu centralnego, zwiększenia długu publicznego oraz wzrostu inflacji. W konsekwencji, jak miało to miejsce w Argentynie, czy Brazylii, może

¹⁰ Por.: A. Babczuk, *Miękkie ograniczenia budżetowe...*, część 1: *Zagadnienia teoretyczne...*, dz. cyt., s. 5–10; tenże, *Miękkie ograniczenia budżetowe...*, *Przypadek brazylijskich stanów...*, dz. cyt., s. 69–78; tenże, *Miękkie ograniczenia budżetowe polskich jednostek samorządu terytorialnego w świetle badań ankietowych...*, dz. cyt., s. 11–15; tenże, *Przesłanki zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w świetle badań ankietowych...*, dz. cyt., s. 9–24; D. King, *Fiscal tiers...*, dz. cyt., s. 276–283.

¹¹ A. Babczuk, *Przesłanki zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w świetle badań ankietowych...*, dz. cyt., s. 9–24.

znacząco przyczynić się do utraty wypłacalności całego państwa¹². Z tych też względów, dążąc do zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego zdolności wykonywania zadań publicznych oraz ochrony państwa przed koniecznością ponoszenia konsekwencji nadmiernego ryzyka podejmowanego przez polityków lokalnych i regionalnych, w wielu krajach ustanawiane są limity dopuszczalnego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego.

3. Miasto na prawach powiatu jako jednostka samorządu terytorialnego

Podstawy ustroju terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej oraz organizacji i miejsca samorządu terytorialnego w systemie administracji publicznej zostały określone w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.: art. 3, 15–16, 1631–72). Istotnym elementem polskiego systemu prawnego jest też Europejska Karta Samorządu Lokalnego (Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607, 2006, nr 154, poz. 1107) określająca zasady jakim powinny odpowiadać regulacje dotyczące funkcjonowania samorządu lokalnego.

Zgodnie z art. 3 Konstytucji Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym. Jej ustrój terytorialny zapewnia jednak decentralizację władzy publicznej (art. 15 ust. 1 Konstytucji). Rola samorządu terytorialnego w państwie polega na wykonywaniu w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność istotnej części zadań publicznych (art. 16 ust. 2 Konstytucji). Zakres zadań publicznych przypadających do samorządowi terytorialnemu został wskazany w art. 163 Konstytucji, zgodnie z którym samorząd realizuje „zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”. Zadania wykonywane przez samorząd terytorialny jako zadania własne polegają na „zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej” (art. 166 ust. 1 Konstytucji).

Zgodnie z art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, która wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Art. 164 ust. 2 ustawy zasadniczej dopuścił tworzenie innych jednostek samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego w drodze ustawowej. Z dniem 1 stycznia 1999 r. działalność rozpoczął samorząd powiatowy (samorząd lokalny powołany do wykonywania zadań o charakterze ponadgminnym) oraz samorząd wojewódzki (samorząd regionalny). Szczególnym rodzajem jednostki samorządu terytorialnego jest miasto na prawach powiatu. Zgodnie z art. 92 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1592 z późn. zm.) miasto na

¹² A. Babczuk, *Miękkie ograniczenia budżetowe...*, część 1: *Zagadnienia teoretyczne...*, dz. cyt., s. 5–15; tenże, *Miękkie ograniczenia budżetowe..., Przypadek brazylijskich stanów...*, dz. cyt., s. 69–79; tenże, *Regulacje upadłościowe w amerykańskim samorządzie terytorialnym – przypadek Orange County*, w: *Zeszyty Naukowe „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH”* 2008, nr 8, s. 75–92.

prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu. Status miasta na prawach powiatu przysługuje miastom, które w dniu 31 grudnia 1998 r. liczyły więcej niż 100 000 mieszkańców, a także miastom, które z tym dniem przestały być siedzibami wojewodów, chyba że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu, oraz tym, którym nadano status miasta na prawach powiatu, przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty (art. 91 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym).

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1592 z późn. zm.) do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w tych sprawach, należy do gminy (art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym). Powiat natomiast wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie wskazanym w ustawie ustrojowej (art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym). Źródłem szczegółowych kompetencji do podejmowania działań oraz wydatkowania środków publicznych nie są jednak ustawy ustrojowe, lecz akty prawa materialnego¹³. Stanowisko takie znajduje potwierdzenie także w orzecznictwie NSA (np. wyrok NSA z dnia 3 lipca 2002 r., I SA/Ka 631/02, ONSA 2003, nr 4, poz. 133).

4. Cel i metoda badania oraz charakterystyka zbioru danych

Celem niniejszego opracowania jest ocena skali ryzyka niewypłacalności miast na prawach powiatów w następstwie obciążającego je zakumulowanego zadłużenia. Stan zagrożenia sytuacji finansowej miast na prawach powiatów jest pojmowany dwojako. Po pierwsze, jako ryzyko przekroczenia obowiązującego limitu dopuszczalnego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Po drugie, jako ryzyko akumulacji długu przekraczającego możliwości jego spłaty.

Art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) stanowi, iż łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60 % osiągniętych ogółem dochodów tej jednostki w danym roku budżetowym¹⁴. Powyższego ograniczenia nie stosuje się do emitowanych papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek zaciąganych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej. Ta część długu podlega jednak limitowaniu, jeśli środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej nie zostaną prze-

¹³ B. Dolnicki, R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, C. Martysz, M. Taniewska-Banacka, A. Wierzbiца, *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Wydawnictwo ABC, Warszawa 2007 (komentarz do art. 4).

¹⁴ Art. 170 ust. 2 nakłada analogiczne ograniczenie na kształtowanie relacji łącznej kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego do planowanych w danym roku budżetowym dochodów tej jednostki na koniec każdego kwartału w ciągu tego roku.

kazane jednostce samorządu terytorialnego lub też, jeśli już po przekazaniu orzeczone zostanie ich zwrot. Zgodnie z art. 85 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1241) – powyższe ograniczenie dopuszczalnej wielkości długu jednostki samorządu terytorialnego traci moc z dniem 31 grudnia 2013 r.

Warto w tym miejscu zauważyć, iż zobowiązania i należności samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej oraz samorządowej instytucji kultury, po ich likwidacji, stają się zobowiązaniami i należnościami organu założycielskiego. W związku z tym analizie poddano zarówno relacje długu miast na prawach powiatów do ich dochodów ogółem, jak i relacje długu miast na prawach powiatów wraz z zobowiązaniami samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz samorządowych instytucji kultury do dochodów miast na prawach powiatów ogółem.

Relacja długu obciążającego jednostkę samorządu terytorialnego do jej dochodów abstrahuje jednak od rzeczywistej zdolności jednostki samorządu terytorialnego do obsługi długu, która jest uwarunkowana m.in. wielkością i strukturą jej dochodów oraz wydatków. Z tego względu jako stan zagrożenia sytuacji finansowej powiatu traktuje się powstanie zadłużenia o nadmiernych rozmiarach w stosunku do możliwości jego spłaty. Jako miernik obciążenia wspólnoty samorządowej długiem publicznym przyjęto relację długu do wyniku operacyjnego brutto. Analizie poddano przedmiotową relację obliczoną zarówno dla długu bezpośrednio obciążającego miasta na prawach powiatów, jak i dla długu miast na prawach powiatów powiększonego o zobowiązania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz samorządowych instytucji kultury.

Przez wynik operacyjny brutto rozumie się w niniejszym opracowaniu dochody bieżące powiatu pomniejszone o jego wydatki bieżące. Dodatni wynik operacyjny jest określany jako nadwyżka operacyjna, a ujemny jako deficyt operacyjny. Wynik operacyjny brutto wskazuje, czy jednostka samorządu terytorialnego jest w stanie pokryć wydatki bieżące z bieżących dochodów. Im wyższa jest wartość nadwyżki operacyjnej brutto, tym większa jest możliwość realizacji przez jednostkę samorządu terytorialnego nowych przedsięwzięć majątkowych lub spłaty wcześniej zaciągniętego długu. Deficyt operacyjny brutto oznacza, że wydatki bieżące realizowane są na poziomie przekraczającym możliwości finansowe jednostki. Realizowanie zadań bieżących odbywa się zatem kosztem sprzedaży jej majątku lub poprzez zaciąganie nowych zobowiązań stanowiących dług publiczny.

W literaturze wykorzystywany jest także zbliżony miernik w postaci relacji długu do wyniku operacyjnego netto. Przez wynik operacyjny netto rozumie się wynik operacyjny brutto powiększony o dochody ze sprzedaży majątku. Wynik operacyjny netto informuje o tym, czy finansowanie zadań bieżących wymaga wzrostu zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego. Warto wspomnieć, iż na kategorii wyniku operacyjnego netto opiera się konstrukcja nowego limitu ograniczającego swobodę zadłużania się jednostek samorządu. Limit ten, o którym mówi art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240), znacznie

obowiązywać z dniem 1 stycznia 2014 r. Relacje długu do wyniku operacyjnego brutto oraz relacja długu do wyniku operacyjnego netto to mierniki mające charakter komplementarny w odniesieniu do ograniczonego poziomu długu. Jednostki samorządu terytorialnego o identycznym poziomie relacji długu do wyniku operacyjnego brutto nie muszą być tak samo obciążone długiem, ponieważ może je różnić zdolność pozyskiwania dochodów z tytułu sprzedaży majątku. Jednostka pozyskująca większe wpływy z tytułu sprzedaży majątku może być w stanie szybciej spłacić ciężące na niej zadłużenie. Ponieważ jednak sprzedaży majątku nie należy traktować jako źródła stałych dochodów jednostki samorządu terytorialnego, miernik w postaci relacji długu do wyniku operacyjnego netto ma ograniczoną wartość w przypadku dużego ciężaru długu określonego na podstawie relacji długu do wyniku operacyjnego brutto. Z tego względu w niniejszym opracowaniu zrezygnowano z posługiwania się tym miernikiem.

Przyjęto natomiast poziom referencyjny relacji długu do wyniku operacyjnego brutto wynoszący 1000%. Oznacza to, iż spłata obciążającego jednostkę długu (przy rezygnacji z dalszego zadłużania się) musiałaby zająć 10 lat. Jego przekroczenie uznano za sygnał zagrożenia sytuacji finansowej miasta na prawach powiatów. W identyczny sposób traktuje się występowanie ujemnego wyniku operacyjnego.

Jako dochody bieżące traktowane są dochody miasta na prawach powiatu wykazane w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27s, z wyjątkiem dochodów majątkowych ujmowanych w paragrafach: 076, 077, 078, 087, 278, 618, 620, 622, 626, 628, 629, 630, 631, 632, 633, 641, 642, 643, 651, 652, 653, 661, 662, 663, 664, 665. Za wydatki bieżące uważa się wydatki miasta na prawach powiatu wykazane w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-28s, z wyjątkiem wydatków majątkowych ujmowanych w paragrafach zaczynających się od cyfry 6 (601, 605, 606, 613, 614, 617, 620–623, 630, 661–665 i 680).

Przyjęty okres badawczy obejmuje lata 2006–2008. Przedmiotowe relacje zostały obliczone dla poszczególnych lat. Ponadto zaprezentowano relacje długu miast na prawach powiatów według stanu na koniec 2008 r. do przeciętnych poziomów wyników operacyjnych brutto w analizowanym okresie.

Źródłem materiału statystycznego wykorzystanego w niniejszym opracowaniu są sprawozdania budżetowe powiatów w zakresie dochodów (Rb-27s), wydatków (Rb-28s) oraz zadłużenia (Rb-Z), a także sprawozdania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz samorządowych instytucji kultury odnośnie do zadłużenia (Rb-Z) według stanu na koniec czwartego kwartału każdego z lat uwzględnianych w analizie. Obowiązek ich sporządzania wynika z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. nr 115, poz. 781 z późn. zm.) wydanym na podstawie delegacji zawartej w art. 18 ust. 2 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

5. Analiza ryzyka niewypłacalności miast na prawach powiatów

W analizowanym okresie wszystkie miasta na prawach powiatów w Polsce były zadłużone. Przeciętna relacja długu tych miast do ich dochodów w latach 2007–2009 spadła z 26,98% do 26,83% (załącznik 1). W latach 2006–2008 z 6 do 8 zwiększyła się liczba miast na prawach powiatów o zadłużeniu nie przekraczającym 10% ich dochodów. Relacja długu do dochodów zdecydowanej większości miast na prawach powiatów kształtuje się pomiędzy 10% a 40% (tabela 1). Ponad połowa populacji miast na prawach powiatów jest obciążona długiem stanowiącym od 10% do 30% ich dochodów. W analizowanym okresie do grupy tej należało 35 (w 2006 oraz 2008 r.) lub 36 (w 2007 r.) miast.

Tabela 1. Relacja długu oraz długu powiększonego o zobowiązania SP ZOZ i instytucji kultury do dochodów miast na prawach powiatów

Wyszczególnienie	2006		2007		2008	
	A	B	A	B	A	B
poniżej 10%	6	6	6	5	8	7
od 10% do 20%	10	10	25	24	15	16
od 20% do 30%	25	23	11	12	20	17
od 30% do 40%	18	15	17	16	17	18
od 40% do 50%	3	8	3	5	3	5
od 50% do 60%	2	2	2	2	1	1

A – relacja długu do dochodów miast na prawach powiatów

B – relacja długu powiększonego o zobowiązania SP ZOZ i instytucji kultury do dochodów miast na prawach powiatów

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych.

W odniesieniu do trzech miast relacja długu do dochodów kształtowała się pomiędzy 40 a 50%. W 2006 r. do tej grupy należały: Włocławek, Suwałki oraz Żory, a w kolejnym roku: Biała Podlaska, Toruń i Włocławek. W 2008 r. dług kształtujący się pomiędzy 40 a 50% dochodów miasta obciążał Bydgoszcz, Piotrków Trybunalski oraz Toruń. Zadłużenie przekraczające 50% dochodów dotyczyło w analizowanym okresie jedynie jednego (Kraków w latach 2006–2008) lub dwu miast (Toruń w 2006 r., Żory w 2007 r.). Podmioty te można uznać za narażone na zwiększone ryzyko przekroczenia dopuszczonych przez ustawodawcę limitów zadłużenia.

Uwzględnienie zobowiązań samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz samorządowych instytucji kultury, których długi mogą ostatecznie obciążyć jednostki samorządu terytorialnego będące ich podmiotami założycielskimi i nadzorującymi, nie zmienia istotnie tych relacji. W analizowanym okresie zadłużenie miast na prawach powiatów powiększone o dług samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz samorządowych instytucji kultury zmniejszyło się z 28,28% do 27,68%. Uwzględnienie zobowiązań samodzielnych publicznych

zakładów opieki zdrowotnej i samorządowych instytucji kultury zwiększało ciężar długu miast na prawach powiatów jedynie nieznacznie – o 1,30 pkt. procentowego w 2006 r., o 1,06 pkt. w 2007 r. oraz 0,85 pkt. w 2008 r.

Jedynie w przypadku nielicznych miast zobowiązania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz samorządowych instytucji kultury mogły istotnie powiększyć rozmiary ich zadłużenia. Do grona tego należą:

- Świętochłowice – dług samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz samorządowych instytucji kultury wynosił na koniec 2008 r. 22,64% dochodów miasta,
- Grudziądz – dług samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz samorządowych instytucji kultury stanowił na koniec 2008 r. 7,28% dochodów miasta,
- Piekary Śląskie – dług samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz samorządowych instytucji kultury stanowił na koniec 2008 r. 5,90% dochodów miasta,
- Świnoujście – dług samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz samorządowych instytucji kultury stanowił na koniec 2008 r. 5,18% dochodów miasta.

Wzrost zadłużenia miast na prawach powiatów o zobowiązania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz samorządowych instytucji kultury nie zwiększał istotnie liczby wspólnot samorządowych zagrożonych ingerencją nadzorczą z powodu przekroczenia dopuszczonych przez ustawodawcę limitów zadłużenia. Zaobserwować można jedynie niewielkie zwiększenie liczby jednostek o zadłużeniu stanowiącym od 40 do 50% ich dochodów (tabela 1).

Relacja długu do dochodów nie ma jednak istotnego znaczenia ekonomicznego. W niewielkim stopniu opisuje ona rzeczywistą zdolność udźwignięcia ciężaru obsługi długu przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Dla oceny wielkości środków, które mogą być przeznaczone przez jednostki samorządu na inwestycje lub obsługę długu, warto posługiwać się kategorią wyniku operacyjnego. Nadwyżka operacyjna odzwierciedla różnicę pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi. Relacja pomiędzy wartością zadłużenia a nadwyżką operacyjną opisuje rzeczywiste obciążenie wspólnoty samorządowej długiem. Relacja równa 100% oznacza, iż całość długu może być uregulowana z nadwyżki operacyjnej jednego roku.

Sytuacja finansowa miast na prawach powiatów mierzona relacją ich długu do średniego wyniku operacyjnego brutto w latach 2006–2008 wygląda korzystnie (tabela 2). Jedynie dwa miasta nie odnotowały nadwyżki operacyjnej brutto (Słupsk oraz Mysłowice), a w jednym (Bytom) relacja długu do średniego wyniku operacyjnego brutto przekroczyła 1000% (załącznik 2). Zdecydowana większość, bo aż 50 na 64 miasta na prawach powiatów, posiada zdolność spłaty całego zakumulowanego dotychczas zadłużenia w ciągu mniej niż 4 lat. Warto podkreślić, że aż 10 miast ma zdolność spłaty całego swojego zadłużenia w okresie krótszym niż rok. Obrazu

tego nie zmienia istotnie powiększenie zadłużenia miast na prawach powiatów o zobowiązania obciążające samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej oraz samorządowe instytucje kultury.

Tabela 2. Relacja długu oraz długu powiększonego o zobowiązania SP ZOZ i instytucji kultury do wyniku operacyjnego brutto miast na prawach powiatów

Relacja długu do wyniku operacyjnego brutto	2006		2007		2008		Średni wynik operacyjny	
	A	B	A	B	A	B	A	B
poniżej 100%	5	5	11	11	11	10	10	10
od 100% do 200%	16	15	20	20	17	16	13	12
od 200% do 300%	11	10	16	14	12	13	13	13
od 300% do 400%	11	11	8	8	9	7	11	9
od 400% do 500%	3	5	2	2	4	5	8	8
od 500% do 600%	2	1	5	7	4	5	3	5
od 600% do 700%	4	4	0	0	1	2	2	3
od 700% do 800%	2	2	0	0	1	1	1	1
od 800% do 900%	1	0	0	0	0	0	0	0
od 900% do 1000%	0	0	0	0	1	1	0	0
powyżej 1000%	4	6	1	1	3	3	1	1
brak nadwyżki operacyjnej	5	5	1	1	1	1	2	2
brak nadwyżki operacyjnej lub relacja przekraczająca 1000%	9	11	2	2	4	4	3	3

A – relacja długu do dochodów miast na prawach powiatów

B – relacja długu powiększonego o zobowiązania SP ZOZ i instytucji kultury do dochodów miast na prawach powiatów

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych.

6. Podsumowanie

Zadłużenie bezpośrednio obciążające jednostki samorządu terytorialnego oraz zobowiązania prowadzonych przez nie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej bądź samorządowych instytucji kultury może potencjalnie prowadzić do zagrożenia sytuacji finansowej wspólnot samorządowych. W przypadku miasta na prawach powiatów ryzyko przekroczenia dopuszczonych przez ustawodawcę limitów relacji długu do dochodów dotyczy jedynie nielicznych jednostek. Również rzeczywista zdolność spłaty długu mierzona relacją długu do wyniku operacyjnego brutto, poza nielicznymi wyjątkami, kształtuje się na bezpiecznym poziomie. Obrazu tego nie zmienia w istotny sposób uwzględnienie zobowiązań samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz samorządowych instytucji kultury.

Załącznik 1. Relacja długu oraz długu powiększonego o zobowiązania SP ZOZ i instytucji kultury do dochodów miast na prawach powiatów (w tys. zł)

Nazwa jednostki	Relacja długu do dochodów miast na prawach powiatów			Relacja długu powiększonego o zobowiązania SP ZOZ i instytucji kultury do dochodów miast na prawach powiatów		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
1	2	3	4	5	6	7
Jelenia Góra	34,00%	32,81%	36,43%	34,00%	32,82%	36,43%
Legnica	20,89%	17,04%	19,08%	21,00%	17,10%	19,15%
Wrocław	22,11%	15,50%	36,15%	22,28%	15,56%	36,20%
Bydgoszcz	33,87%	32,68%	44,02%	34,48%	33,23%	44,72%
Grudziądz	36,25%	32,70%	21,31%	44,44%	39,61%	28,59%
Toruń	51,15%	45,64%	48,78%	52,54%	46,00%	49,04%
Włocławek	45,36%	40,44%	35,89%	45,38%	40,44%	35,89%
Biała Podlaska	35,36%	43,14%	35,57%	35,36%	43,24%	35,62%
Chełm	36,37%	33,96%	29,82%	36,37%	33,96%	29,82%
Lublin	20,57%	23,69%	34,03%	20,57%	23,78%	34,04%
Zamość	20,49%	16,88%	14,21%	20,54%	16,96%	14,21%
Gorzów Wielkopolski	20,52%	16,01%	20,79%	20,52%	16,01%	20,79%
Zielona Góra	22,82%	17,13%	22,11%	22,82%	17,15%	22,11%
Łódź	33,05%	32,34%	34,49%	34,60%	34,13%	36,12%
Piotrków Trybunalski	34,00%	37,82%	43,86%	34,00%	37,82%	43,86%
Skieniewice	20,16%	11,34%	8,44%	20,16%	11,35%	8,46%
Kraków	53,87%	50,38%	54,95%	55,13%	51,05%	55,77%
Nowy Sącz	18,89%	19,78%	18,60%	18,89%	19,78%	18,60%
Tarnów	39,93%	35,93%	36,30%	46,84%	40,76%	39,94%
Ostrołęka	22,75%	20,62%	14,54%	22,75%	20,62%	14,54%
Płock	30,54%	30,37%	32,96%	30,92%	30,37%	32,96%
Radom	13,32%	11,83%	14,55%	14,93%	14,26%	16,11%
Siedlce	32,59%	27,71%	26,50%	36,20%	29,36%	30,52%
Opole	15,39%	16,98%	25,61%	15,39%	16,98%	25,61%
Krosno	26,36%	26,61%	27,03%	26,38%	26,66%	27,03%
Przemysł	23,92%	20,72%	23,31%	23,98%	20,72%	23,31%
Rzeszów	31,42%	32,01%	24,11%	32,98%	33,43%	24,49%
Tarnobrzeg	35,21%	36,25%	30,51%	35,36%	36,40%	30,60%
Białystok	28,01%	23,50%	21,37%	28,08%	23,52%	21,41%
Łomża	8,97%	6,37%	6,60%	8,97%	6,37%	6,60%
Suwałki	40,38%	34,52%	34,90%	40,53%	34,61%	34,99%
Gdańsk	20,51%	16,50%	24,88%	20,51%	16,50%	24,88%
Gdynia	25,22%	15,70%	13,03%	25,27%	15,75%	13,06%
Słupsk	28,13%	33,76%	37,75%	28,13%	33,76%	37,79%
Sopot	6,97%	4,03%	2,80%	6,97%	4,26%	2,80%

1	2	3	4	5	6	7
Bielsko-Biała	14,78%	11,03%	9,94%	18,13%	13,55%	12,44%
Bytom	2,40%	6,02%	8,32%	3,75%	7,03%	9,21%
Chorzów	23,04%	12,71%	10,66%	27,86%	17,52%	14,47%
Częstochowa	34,71%	35,01%	39,15%	40,59%	38,57%	43,11%
Dąbrowa Górnicza	12,74%	17,48%	15,26%	12,81%	17,59%	15,77%
Gliwice	3,17%	4,16%	2,09%	5,46%	6,61%	2,09%
Jastrzębie-Zdrój	21,03%	19,29%	11,07%	21,03%	19,29%	11,07%
Jaworzno	8,93%	13,75%	25,38%	9,54%	14,19%	25,77%
Katowice	15,15%	13,46%	16,84%	17,07%	14,26%	17,81%
Mysłowice	33,64%	17,82%	20,75%	38,40%	19,61%	25,54%
Piekary Śląskie	22,15%	21,42%	20,53%	27,75%	27,12%	26,43%
Ruda Śląska	29,33%	25,95%	35,27%	29,90%	27,22%	36,54%
Rybnik	26,69%	34,52%	31,08%	26,69%	34,52%	31,08%
Siemianowice Śląskie	30,24%	30,78%	21,21%	33,98%	30,78%	21,93%
Sosnowiec	13,83%	8,74%	7,05%	16,22%	11,19%	8,51%
Świętochłowice	22,92%	22,75%	20,27%	43,65%	44,84%	42,91%
Tychy	4,31%	1,18%	7,34%	4,77%	1,46%	7,56%
Zabrze	13,48%	11,51%	15,32%	13,70%	12,31%	16,01%
Żory	41,66%	50,12%	36,02%	41,66%	50,12%	36,02%
Kielce	21,19%	15,94%	12,46%	30,25%	23,91%	12,47%
Elbląg	27,32%	19,62%	22,34%	28,39%	20,28%	23,28%
Olsztyn	23,88%	14,09%	12,37%	25,63%	15,58%	12,92%
Kalisz	18,44%	26,98%	35,02%	18,44%	26,98%	35,02%
Konin	14,95%	17,91%	21,95%	14,96%	17,91%	21,95%
Leszno	39,91%	38,08%	39,59%	39,91%	38,08%	39,59%
Poznań	36,52%	26,99%	21,22%	37,05%	27,55%	21,88%
Koszalin	20,66%	14,09%	17,37%	20,86%	14,23%	17,63%
Szczecin	22,93%	18,73%	14,57%	23,28%	19,01%	14,57%
Świnoujście	37,43%	30,95%	25,72%	43,58%	35,60%	30,90%
Miasta na prawach powiatu ogółem (bez Warszawy)	26,98%	24,21%	26,83%	28,28%	25,26%	27,68%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Załącznik 2. Relacja długu oraz długu powiększonego o zobowiązania SP ZOZ i instytucji kultury do wyniku operacyjnego brutto miast na prawach powiatów (w tys. zł)

Nazwa jednostki	2006		2007		2008		Średni wynik operacyjny	
	A	B	A	B	A	B	A	B
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Jelenia Góra	633,56%	633,59%	310,98%	311,00%	572,50%	572,63%	494,55%	494,66%
Legnica	735,90%	739,95%	201,64%	202,31%	364,77%	366,15%	359,83%	361,20%
Wrocław	269,51%	271,51%	139,36%	139,95%	569,01%	569,93%	428,73%	429,42%
Bydgoszcz	364,78%	371,36%	301,25%	306,33%	466,79%	474,16%	486,85%	494,54%
Grudziądz	502,07%	615,53%	451,95%	547,48%	358,66%	481,18%	377,40%	506,33%
Toruń	399,07%	409,94%	284,56%	286,82%	355,93%	357,84%	370,78%	372,76%
Włocławek	1894,50%	1895,23%	583,84%	583,84%	296,74%	296,74%	530,88%	530,88%
Biała Podlaska	564,61%	564,61%	395,59%	396,46%	473,50%	474,19%	492,00%	492,73%
Chełm	1460,30%	1460,30%	522,62%	522,62%	744,42%	744,42%	755,37%	755,37%
Lublin	180,93%	180,93%	204,25%	205,01%	262,36%	262,46%	305,74%	305,86%
Zamość	398,83%	399,98%	164,25%	164,98%	103,39%	103,40%	157,22%	157,24%
Gorzów Wielkopolski	245,70%	245,75%	128,17%	128,17%	214,76%	214,77%	209,27%	209,28%
Zielona Góra	236,57%	236,59%	79,41%	79,48%	984,83%	984,83%	198,76%	198,76%
Łódź	354,09%	370,63%	247,25%	260,91%	312,22%	327,02%	333,89%	349,72%
Piotrków Trybunalski	691,80%	691,80%	514,09%	514,09%	570,76%	570,76%	698,70%	698,70%
Skiermiewice	154,51%	154,54%	64,47%	64,50%	40,94%	41,03%	52,63%	52,73%
Kraków	455,95%	466,66%	349,15%	353,80%	496,01%	503,43%	487,34%	494,63%
Nowy Sącz	312,73%	312,73%	254,57%	254,57%	298,80%	298,80%	301,11%	301,11%
Tarnów	889,11%	1042,85%	367,07%	416,40%	407,91%	448,86%	513,63%	565,19%
Ostrołęka	398,29%	398,29%	185,68%	185,68%	122,14%	122,14%	160,94%	160,94%
Płock	177,81%	180,00%	164,86%	164,86%	228,36%	228,37%	204,08%	204,09%
Radom	146,97%	164,73%	108,59%	130,82%	161,53%	178,84%	170,21%	188,46%
Siedlce	296,56%	329,43%	225,98%	239,44%	234,49%	270,10%	254,47%	293,11%
Opole	290,04%	290,08%	261,21%	261,21%	268,34%	268,34%	353,96%	353,96%
Krosno	316,35%	316,63%	196,13%	196,52%	161,47%	161,48%	227,59%	227,60%
Przemysł	375,26%	376,30%	339,88%	339,88%	1929,20%	1929,20%	558,55%	558,55%
Rzeszów	314,48%	330,06%	220,94%	230,77%	236,15%	239,86%	239,01%	242,76%
Tarnobrzeg	772,06%	775,35%	497,99%	500,06%	684,37%	686,34%	640,47%	642,31%
Białystok	290,76%	291,54%	165,59%	165,74%	169,21%	169,48%	194,52%	194,83%
Łomża	116,39%	116,39%	42,65%	42,65%	41,49%	41,49%	54,01%	54,01%
Suwałki	631,78%	634,22%	508,50%	509,82%	364,89%	365,81%	481,34%	482,55%
Gdańsk	199,95%	199,95%	116,94%	116,94%	193,65%	193,65%	211,09%	211,09%
Gdynia	198,45%	198,82%	102,47%	102,81%	107,83%	108,07%	100,36%	100,59%
Słupsk	-1152,53%	-1152,65%	2336,36%	2336,79%	6118,71%	6124,16%	-42074,29%	-42111,82%
Sopot	72,03%	72,03%	27,92%	29,51%	27,88%	27,88%	27,27%	27,27%

Bielsko-Biała	121,79%	149,43%	71,99%	88,44%	60,60%	75,86%	75,10%	94,01%
Bytom	-41,68%	-65,04%	102,08%	119,32%	1234,69%	1366,10%	2111,29%	2335,99%
Chorzów	1123,53%	1358,49%	119,25%	164,39%	156,50%	212,43%	174,46%	236,81%
Częstochowa	398,41%	465,90%	312,83%	344,65%	359,16%	395,47%	395,72%	435,72%
Dąbrowa Górnicza	131,09%	131,81%	263,00%	264,68%	85,02%	87,82%	143,29%	148,01%
Gliwice	38,34%	66,09%	25,32%	40,22%	14,46%	14,46%	16,68%	16,68%
Jastrzębie-Zdrój	296,20%	296,20%	150,99%	150,99%	60,18%	60,18%	94,93%	94,93%
Jaworzno	57,31%	61,21%	100,04%	103,23%	298,29%	302,81%	237,42%	241,02%
Katowice	82,82%	93,34%	52,67%	55,79%	75,14%	79,45%	79,88%	84,47%
Mysłowice	-1939,61%	-2213,72%	-1059,90%	-1166,07%	-387,24%	-476,64%	-669,96%	-824,63%
Piekary Śląskie	1606,07%	2012,33%	251,34%	318,25%	330,44%	425,49%	408,45%	525,92%
Ruda Śląska	435,81%	444,23%	163,81%	171,83%	554,81%	574,87%	344,88%	357,35%
Rybnik	163,25%	163,25%	267,73%	267,73%	199,86%	199,86%	223,05%	223,05%
Siemianowice Śląskie	-4861,16%	-5462,24%	536,67%	536,68%	230,42%	238,17%	462,45%	478,00%
Sosnowiec	105,94%	124,28%	58,72%	75,14%	84,12%	101,48%	63,21%	76,26%
Świętochłowice	610,61%	1162,62%	248,20%	489,16%	309,74%	655,85%	328,98%	696,59%
Tychy	26,69%	29,57%	5,85%	7,24%	39,76%	40,99%	48,02%	49,50%
Zabrze	118,41%	120,38%	70,74%	75,64%	159,79%	166,96%	138,26%	144,47%
Żory	294,75%	294,75%	296,80%	296,80%	144,75%	144,75%	232,35%	232,35%
Kielce	244,03%	348,45%	124,29%	186,44%	108,77%	108,81%	127,47%	127,52%
Elbląg	301,27%	313,05%	211,63%	218,79%	286,37%	298,51%	263,31%	274,46%
Olsztyn	190,91%	204,91%	100,94%	111,58%	113,51%	118,56%	109,06%	113,91%
Kalisz	124,70%	124,70%	166,46%	166,46%	222,57%	222,57%	250,18%	250,18%
Konin	143,18%	143,24%	231,44%	231,44%	194,81%	194,81%	213,06%	213,06%
Leszno	476,67%	476,67%	342,15%	342,15%	301,11%	301,13%	393,00%	393,03%
Poznań	203,66%	206,64%	133,12%	135,91%	106,55%	109,85%	122,00%	125,79%
Koszalin	269,55%	272,14%	94,12%	95,10%	180,15%	182,79%	170,38%	172,88%
Szczecin	179,47%	182,19%	109,86%	111,50%	75,52%	75,52%	96,76%	96,77%
Świnoujście	-6101,86%	-7103,82%	233,99%	269,13%	170,26%	204,55%	282,87%	339,83%
Miasta na prawach powiatu ogółem (bez Warszawy)	271,32%	284,39%	180,08%	187,85%	228,99%	236,23%	246,38%	254,16%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Literatura

1. Babczuk A., *Miękkie ograniczenia budżetowe jako przesłanka niewypłacalności jednostek samorządu terytorialnego. Przypadek brazylijskich stanów*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 4.
2. Babczuk A., *Ciężar zadłużenia samorządowego w Polsce w świetle wybranych mierników*, w: *Konkurenceschopnost podniků v kontextu trvale udržitelného rozvoje*, red. O. Hasprová, Technická Univerzita v Liberci, Liberec 2006.
3. Babczuk A., *Miękkie ograniczenia budżetowe jako przesłanka niewypłacalności jednostek samorządu terytorialnego*, część 1: *Zagadnienia teoretyczne*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 3.
4. Babczuk A., *Miękkie ograniczenia budżetowe polskich jednostek samorządu terytorialnego w świetle badań ankietowych*, w: *Współczesne problemy polityki ekonomicznej*, red. S. Korenik, Z. Przybyła, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Jelenia Góra 2008.
5. Babczuk A., *Przesłanki zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w świetle badań ankietowych*, w: *Finanse i Rachunkowość – teoria i praktyka*, red. J. Adamek, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009.
6. Babczuk A., *Regulacje upadłościowe w amerykańskim samorządzie terytorialnym – przypadek Orange County*, w: *Zeszyty Naukowe „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH”* 2008, nr 8.
7. Barro R., *On the determination of the public debt*, „Journal of Political Economy” 1979, vol. 87, no. 5.
8. Cai H., Treisman D., *State corroding federalism*, „Journal of Public Economics” 2004, vol. 88, no. 3–4.
9. Dafflon B., *The theory of subnational balanced budget and debt control*, w: *Local public finance in Europe: Balancing the budget and controlling debt*, red. B. Dafflon, Edward Elgar, Cheltenham–Northampton 2002.
10. Denek E., *Plaszczyzny rozpatrywania samodzielności samorządu terytorialnego*, w: *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce*, red. E. Denek, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2001.
11. Dolnicki B., Cybulska R., Glumińska-Pawlic J., Jagoda J., Martysz C., Taniewska-Banacka M., Wierzbica A., *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Wydawnictwo ABC, Warszawa 2007.
12. Donahue J., *Tiebout? Or not tiebout? The market metaphor and America’s devolution debate*, „Journal of Economic Perspectives” 1997, vol. 11, no. 4.
13. Europejska Karta Samorządu Lokalnego (Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607; 2006, nr 154, poz. 1107).
14. King D., *Fiscal tiers: The economics of multi-level government*, Georgie & Unwin, London 1984.
15. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
16. Kopańska A., *Wykorzystanie instrumentów dłużnych w realizacji zadań samorządu terytorialnego. Warunki i perspektywy rozwoju w Polsce*, Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2001 (praca doktorska).
17. Mikesell J., *Subnational government bankruptcy, default, and fiscal crisis in the United States*, Andrew Young School of Public Studies, Georgia State University, Atlanta 2002.
18. Musgrave R., Musgrave P., *Public finance in theory and practice*, McGraw-Hill Book Company, New York 1989.
19. Oates W., *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich Inc., New York 1972.
20. Schwarcz S., *Global decentralization and the subnational debt problem*, „Duke Law Journal” 2000, vol. 51, no. 4.
21. Swianiewicz P., *The theory of local borrowing and the West-European experience*, w: *Local gov-*

- ernment borrowing: Risk and rewards. A report on central and Eastern Europe*, red. P. Swianiewicz, Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest 2004.
22. Swianiewicz P., *Zróżnicowanie polityk finansowych władz lokalnych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 1996.
 23. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240).
 24. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1241).
 25. Ustawa z dnia 5 czerwca 199 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2001, nr 142, poz.1591 z późn. zm.).
 26. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2001, nr 142, poz.1592 z późn. zm.).
 27. Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

INSOLVENCY RISK OF POLISH BIG CITIES

Summary: The subject of this article is the analysis and evaluation of big cities' financial situation in Poland. The author argues that insolvency risk of Polish big cities is extremely low. He also uses debt to revenue ratio or debt to operational budget balance as an indicator.