

Agnieszka Werwińska

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

ZDOLNOŚĆ WOJEWÓDZTW SAMORZĄDOWYCH DO ZACIĄGANIA ZOBOWIĄZAŃ W KONTEKŚCIE ZMIAN LIMITU DŁUGU JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Streszczenie: Celem artykułu była próba określenia wpływu nowego limitu długu jednostek samorządu terytorialnego wprowadzonego ustawą o finansach publicznych z 2009 r. na zdolność województw samorządowych do zaciągania zobowiązań. Okresem analiz były lata 1999-2010. Na potrzeby badań określone zostały limity długu dla województw samorządowych zgodnie ze starą i nową formułą. W efekcie ustalono, iż dla lat 2007-2009 nowy limit długu zwiększyłby formalną zdolność do zaciągania zobowiązań całego sektora jednostek samorządu terytorialnego oraz województw samorządowych, jednak obserwowana zmiana formalnej zdolności kredytowej nie miałaby w ujęciu całego sektora wpływu na korzystanie przez województwa samorządowe ze zobowiązań.

Słowa kluczowe: zdolność województw samorządowych do zaciągania zobowiązań, limit długu województw samorządowych, dług jednostek samorządu terytorialnego.

1. Wstęp

Zgodnie z ustawą z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych stosowane są dwie zasady limitowania długu jednostek samorządu terytorialnego: dług każdej gminy, powiatu oraz województwa nie może na koniec roku budżetowego przekroczyć poziomu 60% dochodów zrealizowanych, natomiast kwota obsługi zadłużenia w roku budżetowym nie może być wyższa od 15% ich planowanych dochodów¹. Według tych metod, dług jednostek samorządu terytorialnego będzie limitowany do końca 2013 r., po czym od roku 2014 zaczną w tym zakresie obowiązywać przepisy nowej ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r., zgodnie z którymi limit długu gmin, powiatów i województw będzie zindywidualizowany i będzie zależny od zrealizowanych przez nie sald budżetu operacyjnego, dochodów ze sprzedaży majątku oraz kwot dochodów w trzech poprzednich latach budżetowych².

¹ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych [DzU, nr 249, poz. 2104].

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych [DzU, nr 157, poz. 1240].

Celem artykułu jest określenie zmian w poziomie i strukturze długu województw samorządowych w latach 1999-2010 oraz próba określenia wpływu zastosowania nowego limitu długu jednostek samorządu terytorialnego, wprowadzonego ustawą o finansach publicznych z 2009 r., na zdolność województw samorządowych do zaciągania zobowiązań. Okresem analiz objęto lata 1999-2010, czyli okres, w którym jednostki samorządu terytorialnego funkcjonują w trzech formach. Ze względu na ograniczony dostęp do danych³ część z nich została zaprezentowana dla lat 2007-2010.

Przedmiotem przeprowadzonych analiz (badań) jest gospodarka finansowa sektora województw samorządowych w obszarze zaciągania zobowiązań. Przy realizacji celów artykułu zastosowano analizę wskaźnikową i metody statystyczne. Uzyskane wyniki oraz sformułowane wnioski mają charakter ogólny i dotyczą sektora województw samorządowych, nie są więc oceną sytuacji poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

2. Zadłużenie województw samorządowych w latach 1999-2010

W roku 1999, czyli w pierwszym roku funkcjonowania województw, prawie 40% z nich korzystało z długu, od roku 2000 r. z długu korzystały wszystkie województwa (poza rokiem 2009), a jednocześnie (poza rokiem 2004) poziom zadłużenia sektora wzrastał (tab. 1).

Zrealizowana w latach 1999-2010 dynamika długu województw samorządowych była skutkiem sald ich budżetów. W 1999 r. budżety województw samorządowych łącznie wykazały nadwyżkę budżetową w wysokości 23,820 tys. zł, 14 spośród nich zrealizowało nadwyżki budżetowe, a 2 deficyty budżetowe⁴. W roku 2000 saldo sektora było ujemne i wyniosło 82,506 mln zł. Jednocześnie 4 budżety miały charakter nadwyżkowy, a 12 deficytowy⁵. W roku 2004 poziom długu województw obniżył się o 12,6%. W tym roku saldo sektora ponownie było nadwyżką i wyniosło 1106,720 mln zł, przy 14 budżetach nadwyżkowych i 4 deficytowych⁶. W roku 2008, który był pierwszym w nowym okresie programowania obejmującym lata 2008-2013, dynamika długu była na najniższym poziomie, saldo sektora było nadwyżko-

³ Do roku 2007 stosowany był inny sposób prezentacji oraz stopień szczegółowości części informacji o poziomie środków przeznaczanych na obsługę zadłużenia przez jednostki samorządu terytorialnego publikowanych w: Sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa. Informacje o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2010. Załączniki, MF, www.mofnet.gov.pl – przypis autora.

⁴ Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w roku 1999. Załącznik, MF, www.mofnet.gov.pl-27.03.12.

⁵ Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w roku 2000. Załącznik, MF, www.mofnet.gov.pl-27.03.12.

⁶ Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w roku 2004. Załącznik, MF, www.mofnet.gov.pl-27.03.12.

Tabela 1. Dług województw samorządowych w latach 1999-2010

Lata	Liczba zadłużonych województw	Udział zadłużonych województw w ich ogólnej liczbie w %	Poziom długu województw w mln zł	Dynamika długu województw w % (rok t_1 /rok t_0) $\times 100$
1999	6	38	23,375	
2000	16	100	104,618	447,56
2001	16	100	277,788	265,53
2002	16	100	433,583	156,08
2003	16	100	642,518	148,19
2004	16	100	561,451	87,38
2005	16	100	882,621	157,20
2006	16	100	1573,979	178,33
2007	16	100	2019,320	128,29
2008	16	100	2289,451	113,38
2009	15	94	3046,161	133,05
2010	16	100	4291,150	140,87

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sprawozdania z wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 1999-2010. Załączniki, MF, www.mofnet.gov.pl-1.11.11; Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w l. 2006-08, ... w l. 2008-10, ... 2009-11, ... w l. 2011-14, www.mf.gov.pl-15.01.11; Sprawozdania z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetów przez jst w l. 1999-2009, www.rio.gov.pl-1.03.11.

we i wyniosło 387,833 mln zł, 10 budżetów zamknęło się nadwyżkami, a 6 deficytami⁷. W roku 2010 saldo sektora było deficytem i wyniosło 1141,009 mln zł przy 1 budżecie nadwyżkowym i 15 deficytowych (tab. 1)⁸.

W latach 2000-2010 udział zadłużonych województw samorządowych w liczbie zadłużonych jednostek samorządu terytorialnego utrzymywał się na podobnym poziomie nieprzekraczającym 0,7%, a jednocześnie znacznie wzrósł udział długu województw w kwocie długu całego sektora od poziomu 1,1% w roku 2000 do bez mała 8% w roku 2010⁹. Tym procesom towarzyszyły również zmiany poziomu zadłużenia przypadającego na jedno województwo (tab. 2).

⁷ Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w roku 2006; www.mf.gov.pl-1.11.11; Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w roku 2008. Załącznik, MF, www.mofnet.gov.pl-27.03.12.

⁸ Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w roku 2010. Załącznik, MF, www.mofnet.gov.pl-27.03.12.

⁹ Sprawozdania z wykonania budżetu państwa. Informacje o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2010.

Tabela 2. Wskaźnik zadłużenia województw samorządowych* w latach 1999-2010

Lata	Poziom długu na jedną zadłużoną jst w mln zł	Poziom długu na jedno zadłużone województwo w mln zł	Wskaźnik relatywnego zadłużenia województw*
1999	2,67	3,896	1,46
2000	3,49	6,539	1,87
2001	4,67	17,362	3,72
2002	5,83	27,099	4,65
2003	6,15	40,157	6,53
2004	6,80	35,091	5,16
2005	7,92	55,164	6,97
2006	9,23	98,374	10,66
2007	11,32	126,208	11,15
2008	10,82	143,091	13,22
2009	15,13	203,077	13,42
2010	20,09	268,197	13,35

* Relacja długu przypadającego na jedno zadłużone województwo do długu przypadającego na jedną zadłużoną jednostkę samorządu terytorialnego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sprawozdania z wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 1999-2010. Załączniki, MF, www.mofnet.gov.pl-15.01.11; Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w l. 2006-08, ... w l. 2008-10, ... w l. 2009-11, www.mf.gov.pl-1.11.11; Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetów przez jst w l. 1999-2010, www.rio.gov.pl-1.11.11.

Poziom długu przypadający na jedno województwo był w całym analizowanym okresie na poziomie wyższym od zadłużenia liczonego dla jednej jednostki samorządu terytorialnego, a od roku 2006 na poziomie dziesięciokrotnie wyższym (tab. 2).

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

Przepisy ustaw o finansach publicznych: obecnie obowiązującej z 2009 r. i poprzedniej z 2005 r. nadały jednostkom samorządu terytorialnego prawo do uchwalania budżetu z saldem ujemnym oraz prawo do finansowania go długiem, a jednocześnie ograniczały te prawa przez limity długu, procedury ostrożnościowe i sanacyjne oraz zasady zaciągania zobowiązań¹⁰.

Zgodnie z ustawą z 2005 r. o finansach publicznych limit długu każdej jednostki samorządu terytorialnego został ustalony na poziomie 60% jej dochodów zrealizo-

¹⁰ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych..., art. 79, 82-86; Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych..., art. 86, 89-94.

wanych w roku budżetowym¹¹. Metoda liczenia tego limitu bazująca na zadłużeniu jednostki samorządu terytorialnego na ostatni dzień roku nadaje mu charakter limitu *ex post* oraz formalny, a nie ekonomiczny charakter. Dodatkowo wskaźnik zadłużenia uwzględnia tylko jeden parametr, którym jest poziom dochodów tylko z jednego roku budżetowego. Na zdolność do zaciągania zobowiązań nie przekładają się: działalność operacyjna i majątkowa. Oznacza to, iż stosowany limit długu nie określa rzeczywistej, indywidualnej zdolności kredytowej poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

W latach 1999-2010 zadłużenie sektora samorządowego w relacji do jego dochodów było na poziomie znacznie poniżej 60%. Najniższy poziom długu został zrealizowany w latach 1999-2001, najwyższy w latach 2009 i 2010, a przez pozostały okres utrzymywał się na poziomie ok. 20%. Jednocześnie w analizowanym okresie, poza latami 2009 i 2010, poziom wykorzystania zdolności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego nie przekraczał 36,5%, przy czym w ostatnich dwóch latach wzrósł w roku 2009 do poziomu 43,4% i w roku 2010 do poziomu 56,4% (tab. 3).

Tabela 3. Limit zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2010

Lata	60% dochodów w mln zł	Dług/dochody w %	Dług/60% dochodów w %
1999	38932,748	9,54	15,89
2000	43565,710	12,91	21,52
2001	47756,789	15,41	25,69
2002	48020,326	19,19	31,98
2003	47484,270	21,83	36,38
2004	54902,386	20,88	34,80
2005	61747,129	20,58	34,30
2006	70224,133	21,32	35,53
2007	78828,122	19,70	32,83
2008	85541,393	20,18	33,64
2009	92905,477	26,02	43,37
2010	97677,950	33,80	56,40

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sprawozdania z wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 1999-2010. Załączniki, MF, www.mofnet.gov.pl-1.11.11.

W okresie poddanym analizie zadłużenie województw samorządowych w relacji do ich dochodów było, podobnie jak w przypadku całego sektora samorządowego, na poziomie znacznie niższym od 60%. Równocześnie poziom wskaźnika zadłużenia województw samorządowych oraz stopień jego wykorzystania były niższe od adekwatnych miar określonych dla całego sektora (tab. 4).

¹¹ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych..., art. 170.

Tabela 4. Limit zadłużenia województw samorządowych w latach 1999-2010

Lata	60% dochodów	Dług/dochody w %	Dług/60% dochodów w %
1999	1973,056	0,71	1,18
2000	2222,776	2,82	4,71
2001	2759,720	6,04	10,07
2002	2530,961	10,28	17,13
2003	2739,450	14,07	23,45
2004	4182,184	8,05	13,42
2005	4239,724	12,49	20,82
2006	5691,508	16,59	27,65
2007	6809,335	17,79	29,66
2008	7596,117	18,08	30,14
2009	11728,986	15,58	25,97
2010	8462,410	43,50	50,70

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sprawozdania z wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 1999-2010. Załączniki, MF, www.mofnet.gov.pl-1.11.11.

W okresie poddanym analizie wykorzystanie podstawowego, 60-procentowego limitu długu przez województwa samorządowe było rokrocznie na poziomie niższym niż średni jego poziom dla jednostek samorządu terytorialnego. W latach 2007, 2008 i 2010 poziom wykorzystania limitu długu przez województwa był zbliżony do średniej w stopniu najwyższym (tab. 5).

Tabela 5. Wskaźnik relatywnego wykorzystania przez jednostki samorządu terytorialnego oraz województwa samorządowe limitu długu w latach 1999-2010

Lata	Dług jst/60% dochodów jst w % (1)	Dług województw/60% dochodów województw w % (2)	(2)/(1)
1999	15,89	1,18	0,07
2000	21,52	4,71	0,22
2001	25,69	10,07	0,39
2002	31,98	17,13	0,54
2003	36,38	23,45	0,64
2004	34,80	13,42	0,39
2005	34,30	20,82	0,61
2006	35,53	27,65	0,78
2007	32,83	29,66	0,90
2008	33,64	30,14	0,90
2009	43,37	25,97	0,60
2010	56,40	50,70	0,90

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sprawozdania z wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 1999-2010. Załączniki, MF, www.mofnet.gov.pl-1.11.11.

Drugim, obowiązującym również do końca 2013 r., formalnym ograniczeniem możliwości korzystania z długu przez jednostki samorządu terytorialnego jest limit obsługi zadłużenia, zgodnie z którym kwoty przeznaczane na spłaty rat kredytów i pożyczek wraz z odsetkami, 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 budżetowy¹².

Tabela 6. Poziom środków przeznaczanych na obsługę zadłużenia* przez jednostki samorządu terytorialnego oraz województwa samorządowe w relacji do ich dochodów planowanych w latach 2007-2010 w %

Lata	Jst	Województwa
2007	4,8	1,5
2008	4,3	1,9
2009	4,5	4,3
2010	5,9	3,2

* Wskaźnik obsługi zadłużenia jst zgodny z art. 169 ust. 3 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych [DzU, nr 249, poz. 2104].

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sprawozdania z wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2007-2010. Załączniki, MF, www.mofnet.gov.pl-1.11.11.

W latach 2007-2010 jednostki samorządu terytorialnego, podobnie jak w przypadku limitu długu, częściowo wykorzystywały swoje możliwości zaciągania zobowiązań określone limitem obsługi zadłużenia. Wskaźnik ten dla całego sektora jednostek samorządowych oraz dla jego poszczególnych podsektorów do roku 2009 włącznie nie przekraczał 5%, co oznacza wykorzystanie tego limitu na poziomie 33%. W roku 2010 jego wykorzystanie wzrosło do 40% (tab. 6). W całym czteroletnim okresie najwięcej środków na obsługę długu przeznaczają miasta na prawach powiatów, a najmniej województwa samorządowe¹³.

4. Przewidywane skutki zastosowania nowego limitu długu jednostek samorządu terytorialnego mającego obowiązywać od 2014 r.

Od roku 2014 przestaną obowiązywać stosowane obecnie zasady limitowania długu jednostek samorządu terytorialnego: zarówno 60-procentowy limit długu, jak i 15-procentowy limit obsługi zadłużenia. Formalnie zdolność zaciągania zobowiązań przez

¹² Tamże, art. 169, ust. 3.

¹³ Sprawozdania z wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2007-2010.

gminy, powiaty i województwa samorządowe określać będzie jeden wskaźnik, którego formuła uwzględnia relację nadwyżki operacyjnej powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku i łącznej kwoty dochodów, dla trzech poprzednich lat budżetowych. Wskaźnik ten będzie określać maksymalną kwotę, która w roku budżetowym będzie mogła być przeznaczona na spłaty rat kredytów i pożyczek, wykup papierów wartościowych, odsetki od długu, dyskonto od papierów wartościowych oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji¹⁴. Nowe zasady limitowania długu jednostek samorządu terytorialnego w większym niż dotychczas stopniu odzwierciedlają indywidualną zdolność poszczególnych jednostek do spłaty zobowiązań. Nadal jednak limit długu będzie określany na podstawie danych historycznych. Dodatkowo wadą nowego rozwiązania będzie ujmowanie w formule limitu długu dochodów ze sprzedaży majątku, które nie są stałe i powtarzalne, a ich zasoby wyczerpują się.

Dla określenia, w jaki sposób nowa formuła limitu długu przekładać się będzie na formalną zdolność kredytową jednostek samorządu terytorialnego, zestawione zostaną: hipotetyczny poziom nowego wskaźnika długu ustalony dla ostatnich lat oraz aktualnie obowiązujący limit obsługi zadłużenia. Nowy limit długu, obliczony na podstawie danych z lat 2007-2010, zawiera się w przedziale od 15,44 do 18,63%, a jego przyrost w roku 2008 w stosunku do roku poprzedniego wyniósł 14,44%,

Tabela 7. Poziom nowego limitu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007-2010

Lata	Nowy limit długu* (R+O/D) [%]	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]	Poziom środków faktycznie przeznaczonych na obsługę zadłużenia w ujęciu kwotowym [mln zł]
2007	15,44	20285,103	19479,672	6233,495
2008	17,67	25191,940	21940,351	6289,567
2009	18,63	28847,151	23800,976	7140,292
2010	16,86	27447,504	25018,393	9889,195

* 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 jest według formuły zgodnej z art. 243 ust. 1 i 2 ustawy 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.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sprawozdania z wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2007-2010. Załączniki, MF, www.mofnet.gov.pl-1.11.11.

¹⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych..., art. 243.

w roku 2009 5,4%, a w roku 2010 jego poziom obniżył się w relacji do roku poprzedniego o 9,5%. Jednocześnie w każdym z analizowanych lat poziom tego wskaźnika był wyższy od obecnie obowiązującego limitu obsługi zadłużenia, co oznacza, że jednostki samorządu terytorialnego mogłyby na obsługę długu przeznaczać wyższe kwoty: w roku 2007 więcej o 805,431 mln zł, w roku 2008 o 3251,589 mln zł, w roku 2009 o 5046,175 mln zł, a w roku 2010 o 2429,111 mln zł (tab. 7).

Wskaźniki nowego limitu długu ustalone dla lat 2007-2010 dla sektora województw są na istotnie wyższym poziomie od wskaźników charakteryzujących sektor jednostek samorządu terytorialnego i zawierają się w przedziale 23-27,8%. Jednocześnie w roku 2008 wskaźnik ten w stosunku do roku poprzedniego przyszedł o 7,5%, w roku 2009 o 10,8%, a w roku 2010 obniżył się o 15,7%. W okresie poddanym analizie limit długu liczony według nowej formuły określa zdolność kredytową sektora województw na wyższym poziomie niż wskaźnik obsługi zadłużenia stosowany obecnie. W roku 2007 województwa mogłyby na obsługę zadłużenia przeznaczyć kwotę o 915,86 mln zł wyższą, w roku 2008 byłoby to 1239,43 mln zł więcej, w roku 2009 więcej o 2502,18 mln zł, a w roku 2010 więcej o 1188,97 mln zł (tab. 8).

Tabela 8. Poziom nowego limitu zadłużenia dla województw samorządowych w latach 2007-2010

Lata	Nowy limit długu* (R+O/D) w [%]	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]	Poziom środków faktycznie przeznaczonych na obsługę zadłużenia** [mln zł]
2007	23,07	2618,189	1702,334	1193,608
2008	24,79	3138,462	1899,029	999,937
2009	27,80	5434,430	2932,247	1057,132
2010	23,43	3304,571	2115,603	456,732

*Dochody majątkowe województw zostały policzone jak dla danych w tab. 7.

**Odsetki od kredytów, pożyczek i wyemitowanych dłużnych papierów wartościowych oraz kwoty płatności wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sprawozdania z wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2007-2010. Załączniki, MF, www.mofnet.gov.pl-1.11.11.

Wyższa zdolność kredytowa województw samorządowych, jaką by one zrealizowały w latach 2007-2010 przy zastosowaniu nowego limitu długu, nie zmieniłaby ich sytuacji, ponieważ faktyczny poziom środków przeznaczanych na obsługę zadłużenia był znacznie niższy od poziomu maksymalnego, określonego obecnie stosowanym limitem obsługi długu. W roku 2007 kwota przeznaczona na obsługę długu

Tabela 9. Dynamika dochodów ogółem oraz nadwyżki operacyjnej jednostek samorządu terytorialnego i województw samorządowych w latach 2004-2010 w %

Lata	Dynamika dochodów jst (rok t_1 /rok t_0) \times 100	Dynamika nadwyżki operacyjnej jst (rok t_1 /rok t_0) \times 100	Dynamika dochodów województw (rok t_1 /rok t_0) \times 100	Dynamika nadwyżki operacyjnej województw (rok t_1 /rok t_0) \times 100
2005/04	112,47	128,62	101,38	76,97
2006/05	113,73	129,83	134,24	172,21
2007/06	112,25	140,12	119,64	148,45
2008/07	108,52	95,45	111,55	104,67
2009/08	108,61	65,76	154,41	60,33
2010/09	105,14	82,16	72,15	73,71

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sprawozdania z wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2004-2009. Załączniki, MF, www.mofnet.gov.pl-15.01.11.

przez sektor województw stanowiła 70% kwoty maksymalnej. W roku 2008 było to odpowiednio 53%, w roku 2009 36% i w 2010 roku 21,6%¹⁵.

W ciągu sześciu lat poddanych analizie jednostki samorządu terytorialnego oraz województwa samorządowe w ujęciu sektorowym realizowały dodatnie salda operacyjne¹⁶. W trzech pierwszych latach jednostki samorządu terytorialnego zrealizowały wyższą dynamikę sald operacyjnych w stosunku do dynamiki dochodów. W województwach samorządowych było tak w latach 2006 i 2007 (tab. 9), przy czym średnioroczna dynamika nadwyżki operacyjnej jednostek samorządu terytorialnego wyniosła 103,2%, a średnioroczna dynamika ich dochodów wyniosła 110,1%¹⁷. W województwach było to odpowiednio: 104,4 i 123%. Ze względu na konstrukcję formuły limitu długu mającego obowiązywać od 2014 r. kontynuowanie tej tendencji w następnych latach oznaczałoby dla jednostek samorządu terytorialnego oraz województw ograniczanie ich zdolności kredytowej¹⁸.

¹⁵ Przydatność sformułowanych wniosków jest ograniczona ze względu na to, iż analizy bazują na danych historycznych, dochody majątkowe jednostek samorządu terytorialnego są wyczerpywalne i niestabilne oraz dlatego, że w celu obliczenia nowego limitu długu na potrzeby przeprowadzonych analiz przyjęto łączną kwotę dochodów własnych majątkowych, a nie jak wynika z analizowanej formuły, dochody ze sprzedaży majątku.

¹⁶ Sprawozdania z wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2007-2010.

¹⁷ Średnioroczna stopa wzrostu dochodów oraz nadwyżki operacyjnej została policzona metodą średniej geometrycznej.

¹⁸ Ze względu na ograniczony dostęp do informacji o dochodach ze sprzedaży majątku jednostek samorządu terytorialnego i województw samorządowych (Sprawozdania z wykonania budżetu państwa. Informacje o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2010. Załączniki, MF, www.mofnet.gov.pl oraz Sprawozdania z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 1999-2010, www.rio.gov.pl. nie zawierają jednolitych dla całego okresu informacji o dochodach ze sprzedaży majątku) sformułowane wnioski zostały oparte tylko na przyroście dochodów ogółem i nadwyżki operacyjnej.

5. Ocena skutków zastosowania nowego limitu długu jednostek samorządu terytorialnego

Podejmując próbę oceny skutków zastosowania nowego limitu długu jednostek samorządu terytorialnego, jaki będzie obowiązywać od roku 2014, należy zwrócić uwagę na formalne zmiany wprowadzone nowymi przepisami oraz zmiany o charakterze ekonomicznym, czyli wpływ nowej formuły limitu na faktyczną zdolność jednostek samorządowych do korzystania ze źródeł zwrotnych.

Oceniając zmiany formalne, należy wskazać na cechy poprzednich, obowiązujących do końca roku 2013, rozwiązań oraz na charakter nowego limitu. Stosowane obecnie dwa ograniczenia długu każdej jednostki samorządu terytorialnego uzależniają jego poziom od: dochodów planowanych i faktycznie zrealizowanych, kosztów długu i wysokości rat przypadających do spłaty w danym roku. Wadą limitu 60% dochodów jest to, iż jego poziom jest ustalany po roku budżetowym, zatem na podstawie danych historycznych oraz jednego tylko parametru, co nadaje mu charakter formalny. Limit obsługi zadłużenia na poziomie 15% jest uzupełnieniem limitu długu, uzależniając dopuszczalne koszty obsługi długu, a tym samym poziom zadłużenia od dochodów planowanych. To ograniczenie również ma charakter formalny.

Nowa metoda limitowania długu warunkuje jego poziom zrealizowanymi przez gminy, powiaty i województwa saldami operacyjnymi ich budżetów, dochodami ze sprzedaży majątku oraz kwotami dochodów budżetowych, z tym że zrealizowanych w trzech poprzednich latach budżetowych, co oznacza, że także ten limit bazuje na wielkościach historycznych. Natomiast nowe rozwiązania w większym stopniu od dotychczasowych uzależniają poziom maksymalnego zadłużenia od faktycznej zdolności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego, jest to więc w większym stopniu limit zindywidualizowany.

W toku analiz, wykorzystując metodę nowego limitu długu, ustalono, iż wpływ nowej formuły limitu długu na faktyczną zdolność do korzystania ze źródeł zwrotnych przez jednostki samorządu terytorialnego i województwa samorządowe jest zróżnicowany.

Zastosowanie nowej metody limitowania długu spowodowałoby w latach 2007-2010 zwiększenie zdolności do zaciągania zobowiązań przez sektor jednostek samorządu terytorialnego oraz sektor województw samorządowych. W skali sektora samorządowego kwota środków przeznaczanych na obsługę zadłużenia mogłaby być wyższa o 805,431 mln zł w roku 2007, o 3251,589 mln zł w roku 2008, o 5046,175 mln zł w roku 2009 i o 2429,111 mln w roku 2010. Natomiast sektor województw mógłby na obsługę zadłużenia przeznaczyć w roku 2007 kwotę o 915,86 mln zł wyższą, w roku 2008 o 1239,43 mln zł wyższą, w roku 2009 wyższą o 2502,18 mln zł, a w roku 2010 wyższą o 1188,97 mln zł. Jednak ze względu na to, iż zarówno obecny limit obsługi zadłużenia, jak i limit długu były w tym czasie wykorzystywane tylko częściowo, potencjalnie wyższa zdolność kredytowa nie miałaby wpływu na zaciąganie przez nie zobowiązań.

Jednocześnie zaobserwowana została prawidłowość polegająca na tym, iż jednostki samorządu terytorialnego w latach 2008-2010 i województwa w latach 2008-2009 zrealizowały niższą dynamikę nadwyżki operacyjnej w stosunku do dynamiki dochodów (dla sektora jednostek samorządu terytorialnego: mniejszą o 13,2 pkt proc. w roku 2008 i w następnych latach o 42,85 pkt proc. i 22,98 pkt proc., oraz dla województw: mniejszą o 6,88 pkt proc. w roku 2008 i w następnym roku o 90,08 pkt proc.), a także dla całego okresu poddanego analizie niższą średnioroczną dynamikę nadwyżki operacyjnej w stosunku do średniorocznej dynamiki dochodów (dla sektora jednostek samorządu terytorialnego była to odpowiednio 103,2 i 110,1%; dla sektora województw było to odpowiednio 104,4 i 123%). Utrzymanie tych tendencji w następnych latach oznaczać będzie, iż zdolność kredytowa jednostek samorządu terytorialnego i województw samorządowych w ujęciu sektorowym, określona nową formułą, będzie maleć.

6. Podsumowanie

Z analizy danych o realizacji budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego i województwa samorządowe wynika, iż w latach objętych analizą ich zdolność do zaciągania zobowiązań ustalona nową formułą limitu długu wzrosłaby w stosunku do ich możliwości zaciągania zobowiązań, określonej obecnymi zasadami. Jednak ich przyszła zdolność kredytowa jest zagrożona ze względu na zaobserwowane tendencje zmian ich dochodów ogółem oraz nadwyżki operacyjnej.

Jednostki samorządu terytorialnego powinny:

- mieć zdolność do zaciągania zobowiązań określaną przynajmniej częściowo na podstawie prognozowanych dochodów ogółem oraz nadwyżki operacyjnej,
- mieć możliwość zwiększania swojej zdolności kredytowej przez dochody ze sprzedaży majątku uzyskiwane faktycznie w poszczególnych latach, dla których określana jest ich zdolność kredytowa.

Konieczne jest opracowanie i wprowadzenie rozwiązań w zakresie limitowania długu jednostek samorządu terytorialnego, które w większym stopniu będą uwzględniać ekonomiczną zdolność poszczególnych gmin, powiatów i województw samorządowych.

Literatura

- Sprawozdania z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 1999-2010, www.rio.gov.pl.
- Sprawozdania z wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 1999-2010. Załączniki, MF, www.mofnet.gov.pl-1.11.11.
- Sprawozdania z wykonania budżetu państwa. Informacje o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2010. Załączniki, MF, www.mofnet.gov.pl.
- Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w l. 2006-08, ... w l. 2008-10, ... w l. 2009-11, ... w l. 2011-14, www.mf.gov.pl.

Akty prawne

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU, nr 249, poz. 2104).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU, nr 157, poz. 1240).

THE ABILITY OF SELF-GOVERNMENT VOIVODESHIPS TO INCUR LIABILITIES IN VIEW OF CHANGES TO THE DEBT LIMIT OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT

Summary: The paper aims at attempting to define the impact of consequences of the new debt limit of territorial self-government units introduced by means of the Act on public finance from 2009 concerning the ability of self-government voivodeships to incur liabilities. The analysis comprised the period of 1999-2010. For the purposes of analyses, debt limits for self-government voivodeships were defined in accordance with an old and new formula. As a result, it was established that for the period 2007-2009 the new debt limit would increase the ability of the entire sector of territorial self-government units and self-government voivodeships to incur liabilities. However, the observed change of the formal creditworthiness would not influence the usage of liabilities by self-government voivodeships in the entire sector.

Keywords: ability of self-government voivodeships to incur liabilities, debt limit of self-government voivodeships, debt of territorial self-government units.