

Justyna ŁUKOMSKA-SZAREK¹

INDYWIDUALNY WSKAŹNIK ZADŁUŻENIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

W niniejszym artykule podjęto próbę oceny poziomu zadłużenia samorządów terytorialnych w latach 2004-2009. Przedmiotem dociekań naukowych jest przedstawienie podstawowych pojęć z omawianej tematyki, zwłaszcza w zakresie zmian wprowadzonych przez nową ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Nowa ustawa wprowadza instytucję indywidualnego wskaźnika zadłużenia dla jednostek samorządu terytorialnego, który jest uzależniony od sytuacji finansowej samorządu w ciągu trzech lat poprzedzających zaciągnięcie zobowiązania. Nowe regulacje, ograniczające limit zadłużenia, będą miały zastosowanie do uchwał budżetowych na 2014 r.

1. WPROWADZENIE

Korzystając ze zwrotnych źródeł zasilania finansowego, należy mieć na uwadze przede wszystkim zapewnienie płynności finansowej w gospodarce budżetowej, zwłaszcza gdy tempo realizacji wydatków jest szybsze niż tempo gromadzenia dochodów w ciągu roku budżetowego. Zwrotne zasilanie finansowe może mieć oprócz pozytywnych, także negatywne skutki. Mimo, że umożliwia przyspieszenie tempa rozwoju samorządów terytorialnych, poprzez realizację inwestycji, a także wzrost poziomu zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej, to powoduje określone skutki, obciążające budżet z tytułu spłaty kapitału i odsetek. Aby obniżyć ryzyko niewypłacalności, istotne jest właściwe zarządzanie długiem, poprzez między innymi dywersyfikację kanałów dystrybucji długu, minimalizowanie kosztów jego obsługi i ryzyka finansowego. Ważny jest także dobór właściwych wskaźników kwantyfikacji zadłużenia, bowiem ustalone ustawowo granice zadłużenia często będą decydowały o możliwościach rozwoju samorządów terytorialnych. Jeżeli wskaźniki kształtują się powyżej określonych granic, może to w konsekwencji powodować niebezpieczeństwo utraty możliwości finansowania bieżącej działalności. Podważy to między innymi wiarygodność samorządu lokalnego, jako dłużnika, nie wspominając o konieczności poniesienia dodatkowych kosztów finansowych w postaci np. kar umownych, odsetek za zwłokę, trudności w uzyskaniu kredytu bankowego itd. W niniejszym opracowaniu podjęto rozważania w zakresie ustawowych regulacji poziomu zadłużenia samorządów terytorialnych, w szczególności podjęto dociekania naukowe na temat indywidualnego wskaźnika zadłużenia, który ma obowiązywać od 2014 roku.

2. POJĘCIE I KWANTYFIKACJA ZADŁUŻENIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Zwrotne zasilanie finansowe samorządów terytorialnych powoduje określone skutki finansowe dla budżetu samorządowego. Konieczność spłaty kapitału wraz z odsetkami, w określo-

¹ Dr Justyna Łukomska-Szarek, Katedra Finansów, Bankowości i Rachunkowości Zarządczej, Wydział Zarządzania, Politechnika Częstochowska.

nym terminie i na określonych zasadach, wymaga szczególnej dbałości o utrzymanie płynności finansowej. Samorządy posiadają tzw. środki dyspozycyjne, obejmujące sumę dochodów własnych oraz części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej, które winny stanowić o ich wypłacalności.² Aby była ona zachowana, konieczne jest właściwe zarządzanie długiem samorządów terytorialnych, który jest wyrazem stosunku prawnego, o złożonym charakterze, mającego swe źródło głównie w umowach, na przykład umowie kredytu, umowie pożyczki, umowach i czynnościach związanych z emisją obligacji. Świadczenia pieniężne jednostki samorządu terytorialnego, które zobowiązana jest ona realizować, zaspakajając wierzytelności, to spłata rat kredytu czy pożyczki wraz z odsetkami, a także wykup obligacji.³ Dług publiczny jednostki samorządu terytorialnego jest więc sumą zobowiązań finansowych w związku z dokonywaniem wydatków publicznych, przewyższających dochody, jakie mogą być przeznaczone na ich pokrycie.⁴

Samorządowy dług publiczny nierozzerwalnie łączy się z pojęciem deficytu budżetowego, gdyż służy między innymi jego finansowaniu.⁵ W przypadku wystąpienia deficytu budżetowego zachodzi konieczność sfinansowania tej części zadań, które nie mają pokrycia w dochodach własnych. Można wówczas wykorzystać wcześniej zgromadzone rezerwy budżetowe, czy nadwyżkę z lat ubiegłych, jeżeli się je posiada, lub zaciągać zobowiązania w określonych instytucjach finansowych.⁶ Minimalizowanie ryzyka niewypłacalności związane jest zatem z odpowiednim zarządzaniem zobowiązaniami samorządów terytorialnych. Aby ograniczyć ryzyko zadłużenia samorząd terytorialny powinien:

- umiejętnie planować poziom zadłużenia w zależności od potrzeb finansowych danej jednostki samorządu terytorialnego oraz zdolności do obsługi długu,
- skutecznie organizować sporządzenie wieloletniego planu inwestycyjnego i finansowego, a także prawidłowo określić zasady i kryteria podejmowania decyzji finansowych,
- właściwie motywować stworzony zespół osób odpowiedzialnych za zarządzanie długiem,
- odpowiednio monitorować poziom i strukturę zadłużenia,
- analizować obciążenia budżetu zobowiązaniami z tytułu obsługi długu,
- kontrolować poziom długu i dopasowanie go do limitów poziomu zadłużenia oraz wpłat na jego obsługę.⁷

Należy podkreślić, że regulacje prawne w Polsce dopuszczały do momentu wprowadzenia nowej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych dwa limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, tj. dotyczący łącznej kwoty długu na koniec roku budżetowego oraz łącznej kwoty przypadających do spłaty w danym roku rat kredytów, pożyczek, poten-

² W. Gonet, *Bezpieczeństwo finansowania jednostek samorządu terytorialnego*, *Finanse Komunalne*, 2004, nr 2, s. 33.

³ A. Borodo, *Kredyty, pożyczki i obligacje jako źródło finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny a banki*, TNOiK, Toruń 2002, s. 7.

⁴ J. Glumińska-Pawlic, *Dług publiczny jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Finanse samorządowe*, pod red. C. Kosikowskiego, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2005, s. 285.

⁵ M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. Ziolo, *Elementy finansów publicznych (rządowych i samorządowych)*, [w:] *Elementy finansów i bankowości*, pod red. S. Flejtarskiego, B. Świeckiej, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2007, s. 418.

⁶ J. Gluchowski, R. Hutterski, B. Kołosowska, J. Patyk, J. Wiśniewski, *Finanse publiczne*, Wyższa Szkoła Bankowa – TNOiK, Toruń 2005, s. 175-176.

⁷ M. Jastrzębska, *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 87-88.

cialnych spłat kwot, wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji oraz wykupów papierów wartościowych, a także kosztów obsługi długu.

Zgodnie z ustawą z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych:

- a) Łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie mogła przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym:

$$\left(\frac{Z_o}{D_o} \right) \leq 60 \% \quad (1)$$

gdzie:

Z_o – łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego z tytułu spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych,

D_o – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym.

- b) W trakcie roku budżetowego łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec kwartału nie mogła przekraczać 60% planowanych w danym roku budżetowym dochodów tej jednostki:

$$\left(\frac{Z_o}{D_{pl}} \right) \leq 60 \% \quad (2)$$

gdzie:

Z_o – łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego z tytułu spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych,

D_{pl} – planowane dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym.⁸

Z kolei poziom obsługi zadłużenia nie mógł być większy od:

- a) 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego:

$$\left(\frac{R + O}{D_{pl}} \right) \leq 15 \% \quad (3)$$

gdzie:

R – planowana na dany rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych,

O – planowane na dany rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek oraz odsetki i dyskonto od wyemitowanych papierów wartościowych oraz spłaty kwot, wynikające z udzielonych poręczeń i gwarancji,

D_{pl} – planowane dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,

- b) lub 12%, gdy państwowy dług publiczny w relacji do PKB przekraczał 55%:

⁸ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU 2005, Nr 249, poz. 2104, z późn. zm., art. 170 ust. 1). Opisanych ograniczeń nie stosowało się do emitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku ze środkami określonymi w umowie zawartej z podmiotami dysponującymi środkami, o których mowa była w art. 5 ust. 3 Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, (DzU 2005, Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.)

$$PDP > 55\% PKB \Rightarrow \left(\frac{R+O}{D_{pl}} \right) \leq 12\% \quad (4)$$

gdzie:

PDP – państwowy dług publiczny,

PKB – produkt krajowy brutto.⁹

Nowa ustawa wprowadza instytucję indywidualnego wskaźnika zadłużenia dla jednostek samorządu terytorialnego, który jest uzależniony od sytuacji finansowej samorządu w ciągu trzech lat poprzedzających zaciągnięcie zobowiązania. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

- 1) spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek,
- 2) wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych,
- 3) potencjalnych spłat kwot, wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji, do planowanych dochodów ogółem budżetu, przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu, obliczoną według wzoru:

$$\left(\frac{R+O}{D} \right)_n \leq \frac{1}{3} \times \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right) \quad (5)$$

gdzie:

R – planowana na dany rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych,

O – planowane na dany rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek oraz odsetki i dyskonto od wyemitowanych papierów wartościowych oraz spłaty kwot, wynikające z udzielonych poręczeń i gwarancji,

D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,

Db – dochody bieżące,

Sm – dochody ze sprzedaży majątku,

Wb – wydatki bieżące,

n – rok budżetowy, dla którego ustalana jest relacja,

n-1 – rok poprzedzający rok budżetowy, dla którego ustalana jest relacja,

n-2 – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata,

⁹ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU 2005, Nr 249, poz. 2104, z późn. zm., art. 169, ust. 1 i 2).

n-3 – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.¹⁰

Przy wyliczaniu wyżej wymienionej relacji jednostki samorządu terytorialnego dla roku poprzedzającego rok budżetowy winny przyjmować planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu, natomiast dla poprzednich dwóch lat – wartości wykonane wynikające ze sprawozdań rocznych.¹¹

Zgodnie z nową ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych do 2013 r. włącznie do budżetów jednostek samorządu terytorialnego będą miały nadal zastosowanie dwa wskaźniki, wynikające z ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, ograniczające poziom zadłużenia – identyczne dla wszystkich podmiotów:

- 15% limit relacji planowanych spłat kredytów, pożyczek i wykupu obligacji wraz z odsetkami i dyskontem w danym roku budżetowym do dochodów budżetowych¹²,
- 60% limit relacji łącznej kwoty długu do dochodów budżetowych¹³.

Nowe regulacje ograniczające limit zadłużenia zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych będą miały zastosowanie do uchwał budżetowych na 2014 r.¹⁴ Tym niemniej, podjęto monitorowanie limitów, wynikających ze średnich obliczonych według nowych zasad¹⁵ dla lat 2010 – 2013, co ma pozwolić na ocenę funkcjonowania nowej regulacji, zanim stanie się obowiązującą normą, z drugiej zaś strony umożliwi samorządom terytorialnym dostosowanie ich sytuacji finansowej do wymogów nowej ustawy.

Oprócz zmiany konstrukcji wskaźnika zadłużenia, można stwierdzić, że przewidziane w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych rozwiązania nie wprowadzają radykalnych zmian w zakresie zarządzania długiem. Podkreśla to między innymi M. Jastrzębska, która odwołując się do rozwiązań innych państw unijnych, określiła słabe i mocne strony ograniczeń prawnych zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, obowiązujących według starych i nowych zasad¹⁶. Niezmienna pozostaje nadal metodologia oceny zdolności do zaciągania i obsługi długu przez samorządy terytorialne, nie wprowadzono podziału budżetu na część bieżącą i majątkową, a tym samym nie zniesiono kategorii przychodów i rozchodów, nie oparto rachunkowości i sprawozdawczości finansowej na zasadzie memoriałowej, nie uwzględniono także obligatoryjnego obowiązku stosowania strategii zarządzania długiem.

3. OCENA POZIOMU ZADŁUŻENIA SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH

Dokonując analizy wskaźnikowej poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego wskazać można, że w latach 2004-2007 udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem charakteryzował się stałą tendencją spadkową – z poziomu 20,9% zmniejszył się do 19,7% (tabela 1). Niższa płynność finansowa w latach 2004-2007 wynikała z podjętej działalności inwestycyjnej i wzrostu zwrotnych źródeł finansowania samorządów teryto-

¹⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU 2009, Nr 157, poz. 1240, art. 243 ust 1).

¹¹ Por. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU 2009, Nr 157, poz. 1240, art. 243 ust 2-3).

¹² Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU 2005, Nr 249, poz. 2104, z późn. zm., art.

¹³ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU 2005, Nr 249, poz. 2104, z późn. zm., art.

¹⁴ Zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (DzU, Nr 157, poz. 1241, art. 121).

¹⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU 2009, Nr 157, poz. 1240, art. w art. 243 ust. 1 i 2.

¹⁶ M. Jastrzębska, *Ograniczenia zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w świetle spełniania przez Polskę kryteriów fiskalnych konwergencji*, *Finanse Komunalne* 2009, nr 4, s. 13-30.

rialnych. Władze samorządowe korzystały bowiem z kredytów, pożyczek i emitowanych papierów dłużnych, aby znaleźć środki na finansowanie częściowego niedoboru zasobów finansowych w budżecie.

Tabela 1. Wskaźnik zobowiązań ogółem w relacji do dochodów ogółem poszczególnych typów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004-2009

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009
JST ogółem	20,9	20,6	21,3	19,7	20,2	26,0
Gminy, w tym:	18,7	17,6	18,5	17,5	17,4	22,5
- Miejskie	19,6	19,8	21,3	19,6	19,5	25,8
- Miejsko-wiejskie	17,0	15,7	16,0	19,5	18,7	23,9
- Wiejskie	16,7	14,3	15,0	14,4	13,8	17,2
Miasta na prawach powiatu	30,0	28,7	27,6	24,0	25,8	37,2
Powiaty	11,9	13,2	16,8	16,3	15,9	19,5
Województwa	8,1	12,5	16,6	17,8	18,1	15,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Poprawa sytuacji finansowej w 2008 roku umożliwiła zaciągnięcie większych zobowiązań, ich udział w relacji do dochodów ogółem wzrósł bowiem do 20,2%. Największą wartość badanego wskaźnika w 2008 roku wykazywały miasta na prawach powiatu (między 24% a 30%), a najniższą powiaty (miernik oscylował w granicy 11,9% - 16,8%). Województwa cechował stały trend wzrostu zadłużenia. W 2009 roku odnotowano kolejny wzrost zobowiązań – w porównaniu do roku poprzedniego o 5,8%. Powyżej średniej zadłużone były miasta na prawach powiatu (36,6%), w najniższym stopniu długiem obciążone były województwa (15,6%). W gminach największą wartość badanej miary odnotowano w 2009 roku (22,5%), przy czym zadłużenie ogółem gmin miejskich wyniosło 25,8%, a gmin wiejskich 17,2%. Poziom relacji zobowiązań ogółem do dochodów ogółem kształtował się zatem odmiennie dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, choć należy zaznaczyć, że coraz mniej podmiotów samorządowych wykazywało zadłużenie powyżej ustawowego wówczas obowiązującego 60% limitu.

Tabela 2. Obciążenie dochodów ogółem wydatkami na obsługę zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004-2009

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009
JST ogółem	4,2	5,5	7,2	8,1	6,4	3,2
Gminy, w tym:	4,8	5,6	5,4	5,9	5,2	4,8
- Miejskie	5,3	5,2	6,1	6,4	5,8	5,3
- Miejsko-wiejskie	4,4	5,3	5,1	6,2	5,5	5,0
- Wiejskie	4,7	6,4	5,1	5,2	4,4	4,1
Miasta na prawach powiatu	5,8	6,5	6,3	6,9	5,8	5,4
Powiaty	3,5	4,3	5,1	5,9	4,9	4,2
Województwa	2,5	5,4	12,1	13,8	9,5	3,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W przypadku obsługi zadłużenia najwięcej środków samorządy terytorialne wydatkowały w 2007 roku, bowiem obciążenie dochodów ogółem wydatkami na spłatę rat kapitału i odsetek kształtowało się na poziomie 8,1%, natomiast najmniejszą wartość wskaźnika odnotowano w 2009 roku (3,2%). W przypadku województw wskaźnik kształtował się

znacznie powyżej średniej od 2006 roku, w 2007 roku na obsługę zadłużenia wydatkowano 13,8% dochodów ogółem. Z kolei powiaty generowały najmniejszą wartość badanego miernika, który oscylował w analizowanym okresie na poziomie 3,5-5,9%.

Samorządy terytorialne dysponują ograniczonymi kapitałami własnymi, a chcąc realizować zaplanowane przedsięwzięcia inwestycyjne zmuszone są często korzystać ze zwrotnych źródeł zasilania finansowego. Najczęściej wykorzystują w tym zakresie kredyty i pożyczki oraz emitują dłużne papiery wartościowe. Potwierdzają to dane zamieszczone w tabeli 3.

Tabela 3. Struktura zobowiązań ogółem jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004-2009

Rodzaj zobowiązań	Jednostka miary	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Zobowiązania JST ogółem	w mld zł	19,1	21,2	24,9	25,8	28,7	40,29
	w %	100	100	100	100	100	100
Papiery wartościowe	w mld zł	3,1	3,3	3,78	4,06	2,83	5,18
	w %	16,4	15,5	15,1	15,7	9,8	12,9
Kredyty i pożyczki	w mld zł	15,6	17,6	20,9	21,6	25,8	34,9
	w %	81,6	83,3	83,9	83,6	89,6	86,7
Pozostałe (w tym zobowiązania wymagalne)	w mld zł	0,38	0,26	0,24	0,18	0,17	0,19
	w %	2	1,2	0,9	0,7	0,6	0,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Dokonując analizy danych przedstawionych w tabeli 3, można wskazać, że w latach 2004-2009 samorządy terytorialne najczęściej korzystały właśnie z kredytów i pożyczek, jako zwrotnych źródeł zasilania finansowego realizowanych zadań, bowiem z 81,6% w 2004 roku ich udział wzrósł w strukturze zobowiązań ogółem do 89,6% w 2008 roku i 86,7% w 2009 roku. W latach 2005-2007 instrumenty kredytowe stanowiły ponad 83% wszystkich zobowiązań. Marginalne znaczenie i stały trend spadku wykazywały zobowiązania wymagalne. Potwierdzają to dane zamieszczone w tabeli 4.

Tabela 4. Udział zobowiązań wymagalnych w strukturze zobowiązań ogółem poszczególnych typów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004-2009 (w %)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009
JST ogółem	1,9	1,2	0,9	0,7	0,6	0,5
Gminy	3,1	2,3	1,7	1,2	1,1	0,9
Miasta na prawach powiatu	1,0	0,6	0,5	0,4	0,4	0,2
Powiaty	0,8	0,5	0,5	0,2	0,1	0,4
Województwa	3,1	0,7	0,4	0,2	0,1	0,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W pierwszym roku podjętej analizy zobowiązania wymagalne w relacji do zobowiązań ogółem stanowiły 1,9% i w każdym kolejnym roku wartość ta zmniejszała się, aż w 2009 roku osiągnęła poziom 0,5%. Największy udział badanego wskaźnika odnotowały samorządy gminne – 3,1% w 2004 roku i podobnie, jak i inne analizowane jednostki, kolejne lata charakteryzowały się trendem spadku do 0,9% w 2009 roku. Z kolei najmniejszy udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem przypadł powiatom, oscylował on w granicach 0,8-0,1%, jednak w przeciwieństwie do innych podmiotów samorządowych w 2009 roku miał miejsce wzrost badanej relacji z 0,1% w 2008 roku do 0,4%.

Tabela 5. Rozkład średniej arytmetycznej indywidualnego wskaźnika zadłużenia dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego obliczonej dla lat 2007 - 2009

Wyszczególnienie		Liczba jednostek według typów				
Średnia (Dochody bieżące – Wydatki bieżące + Dochody ze sprzedaży majątku/Dochody ogółem) za lata 2007-2009		JST ogółem	Gminy	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Województwa
Ogółem JST		2808	2413	65	314	16
Poniżej 0%		39	16		23	
0-15%	0-5%	284	164	2	118	
	5-10%	876	722	14	140	
	10-15%	888	829	29	28	2
Suma 0-15%		2048	1715	45	286	2
Powyżej 15%	15-20%	487	457	15	4	11
	20-25%	148	140	5	1	2
	25-30%	54	53			1
	30-35%	15	15			
	35-40%	11	11			
Suma powyżej 15%		721	682	20	5	14
Wyszczególnienie		Struktura JST według typów oraz poziomu średniej z art. 243 nowej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. (w %)				
Średnia (Dochody bieżące – Wydatki bieżące + Dochody ze sprzedaży majątku/Dochody ogółem) za lata 2007-2009		JST ogółem	Gminy	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Województwa
Ogółem JST		100	100	100	100	100
Poniżej 0%		1,4	0,7	0,0	7,3	0,0
0-15%	0-5%	10,1	6,8	3,1	37,6	0,0
	5-10%	31,2	29,9	21,5	44,6	0,0
	10-15%	31,6	34,4	44,6	8,9	12,5
Suma 0-15%		72,9	71,1	69,2	91,1	12,5
Powyżej 15%	15-20%	17,3	18,9	23,1	1,3	68,8
	20-25%	5,3	5,8	7,7	0,3	12,5
	25-30%	1,9	2,2	0,0	0,0	6,3
	30-35%	0,5	0,6	0,0	0,0	0,0
	35-40%	0,4	0,5	0,0	0,0	0,0
Suma powyżej 15%		25,7	28,3	30,8	1,6	87,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2009 roku, Uchwała nr 8/2010 Krajowej Rady Izb Obrachunkowych z dnia 16 czerwca 2010, Drukarnia „Polraster”, Warszawa 2010, s. 151.

Reasumując powyższe rozważania, można zatem wskazać, że obowiązujące granice zadłużenia w większości samorządów terytorialnych były respektowane, a średnie arytmetyczne dla poszczególnych wskaźników nie przekraczały ustawowych limitów zadłużenia.

Nieco inny obraz daje rozkład średniej arytmetycznej indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Badane podmioty musiałyby stosować nową regulację prawną, gdyby nie wprowadzono okresu przejściowego dla indywidualnego wskaźnika zadłużenia, który będzie obowiązywał od 2014 roku. Rozkład indywidualnego limitu zadłużenia według szczebli samorządu przedstawia tabela 5. Dokonując jego analizy, można wskazać, że na nowej regulacji skorzystałyby przede wszystkim województwa samorządowe, gdyż limit zadłużenia, liczony według nowych zasad, pozwoliłby aż 14 z nich na dokonywanie w 2010 r. większych spłat – co przekładałoby się na możliwość zaciągnięcia wyższych zobowiązań lub szybszą spłatę już zaciągniętych. Wyższych spłat niż określony obecnie limit 15% mogłoby dokonać aż 25,7% ogólnej liczby samorządów terytorialnych. Natomiast na poziomie niższym niż 10% musiałyby dokonywać zadłużenia 82,2% powiatów, 24,6% miast na prawach powiatu i 36,7% gmin, a zatem samorządy te miałyby ograniczone możliwości rozwoju. Dość istotne jest jednak stwierdzenie, że 39 jednostek samorządu terytorialnego (1,4% ogółu), a w tym 16 gmin i 23 powiaty – nie mogłoby w 2010 r. dokonywać żadnych spłat zaciągniętych już wcześniej zobowiązań, gdyż ich indywidualne limity spłat zadłużenia są ujemne.¹⁷

4. ZAKOŃCZENIE

Konkludując, przeprowadzone rozważania w zakresie nowych regulacji zarządzania długiem samorządów terytorialnych wskazują, że indywidualny wskaźnik zadłużenia, podobnie jak obecnie obowiązujące granice zadłużenia i obsługi długu, nie generują prawidłowych informacji odnośnie wiarygodności kredytowej tych podmiotów. Nie dostarczają zatem niezbędnych informacji ani samorządom, ani instytucjom nadzorującym sektor samorządowy. Należy podkreślić, że 60% limit zadłużenia nie zapobiega nadmierne-
mu zadłużaniu się samorządów terytorialnych, które mogą znaleźć się w trudnej sytuacji finansowej, pomimo tego, że ich zadłużenie będzie niższe od limitu ustawowego. Potwierdza to między innymi wliczanie do formuły obliczeniowej wskaźnika dochodów majątkowych, które nie są stałym i cyklicznym źródłem wpływów. Nowe regulacje także nie umożliwiają samorządom właściwego zarządzania rozwojem, bowiem według nowych zasad, aż 73% samorządów nie mogłoby się zadłużyć powyżej 15%, natomiast 1,4% podmiotów – nie mogłoby w 2010 r. dokonywać żadnych spłat zaciągniętych już wcześniej zobowiązań, gdyż ich indywidualne limity spłat zadłużenia były ujemne.

LITERATURA

- [1] Borodo A., *Kredyty, pożyczki i obligacje jako źródło finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny a banki*, TNOiK, Toruń 2002.
- [2] Glumińska-Pawlic J., *Dług publiczny jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Finanse samorządowe*, red. C. Kosikowski, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2005.
- [3] Głuchowski J., Hutarski R., Kołosowska B., Patyk J., Wiśniewski J., *Finanse publiczne*, Wyższa Szkoła Bankowa – TNOiK, Toruń 2005.
- [4] Gonet W., *Bezpieczeństwo finansowania jednostek samorządu terytorialnego*, *Finanse Komunalne*, 2004, nr 2.

¹⁷ Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2009 roku, Uchwała nr 8/2010 Krajowej Rady Izb Obrachunkowych z dnia 16 czerwca 2010, Drukarnia „Polraster”, Warszawa 2010, s. 151.

- [5] Gonet W., *Zaangażowanie jednostek samorządu terytorialnego w emisję papierów wartościowych*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 11.
- [6] Gorzałczyńska-Koczkodaj M., Ziolo M., *Elementy finansów publicznych (rządowych i samorządowych)*, [w:] *Elementy finansów i bankowości*, red. S. Flejtarski, B. Świecka, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2007.
- [7] Jastrzębska M., *Ograniczenia zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w świetle spełniania przez Polskę kryteriów fiskalnych konwergencji*, *Finanse Komunalne* 2009, nr 4.
- [8] Jastrzębska M., *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.
- [9] Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2009 roku, Uchwała nr 8/2010 Krajowej Rady Izb Obrachunkowych z dnia 16 czerwca 2010, Drukarnia „Polraster”, Warszawa 2010.
- [10] Szczygielski J., *Inwestycje samorządowe a problem wykorzystania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*, [w:] *Makroekonomia europejskich stosunków gospodarczych wybrane problemy*, red. M. Dudek, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2005.
- [11] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU 2009, Nr 157, poz. 1240)
- [12] Ustawa z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych (DzU 2005, Nr 249, poz. 2104, z późn. zm.)

INDIVIDUAL DEBT RATIO OF LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS

The paper attempts to evaluate the debt level in local self-governments in 2004-2009. The scientific investigations were focused on presentation of basic concepts of these issues, especially in terms of the changes stipulated by the new Act on Public Finance as of 27 August 2009. New law introduced an institution of individual debt ratio for local self-government units, which depends of financial situation in this entity within three years preceding liability. New regulations for limitation of debt according to the Act of 27 August 2009 on public finance will be applicable for budget acts for 2014.