

Ewa Gubernat

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
e-mail: ewa.gubernat@ue.wroc.pl

ANALIZA ZMIAN W KSZTAŁTOWANIU SIĘ DŁUGU JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

THE ANALYSIS OF CHANGES IN SHAPING SELF-GOVERNMENT UNITS DEBT

DOI: 10.15611/pn.2016.462.08

JEL Classification: G21

Streszczenie: W artykule przedstawiono istotę postrzegania aktualnego standingu finansowego jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na przestrzeni lat 2000-2014. Podstawowym celem artykułu jest uzyskanie odpowiedzi na pytania: jakie są główne przyczyny i trendy zadłużenia samorządów w Polsce przed i po nabyciu członkostwa w Unii Europejskiej oraz w jaki sposób owo zadłużenie wpływa na standing finansowy samorządów. Przedstawione wnioski oparto na przeglądzie literatury i analizie obowiązującego prawa, jak również danych empirycznych z wykonania budżetów. O wartości aplikacyjnej pracy stanowić będzie uzyskanie odpowiedzi na pytanie: jaki jest obecny standing finansowy jednostek samorządu terytorialnego i czy pozwoli on samorządom w perspektywie długookresowej na terminową obsługę zadłużenia.

Słowa kluczowe: dług publiczny, jednostki samorządu terytorialnego, standing finansowy.

Summary: This paper presents the essence of perception of the current financial standing of local government units in Poland in the period of 2000-2014. The main aim of this article is to answer the following questions: what are the main causes and trends for local governments debt in Poland before and after the acquisition of membership in the European Union and how this debt affects the financial standing of local governments. The conclusions were based on a literature review and analysis of the applicable law, as well as empirical data on the implementation of budgets. The value of the application work will get the answer to the question what the current financial standing of local government entities is and whether it will allow local governments in the long term for timely debt service.

Keywords: public debt, local government units, financial standing.

*Sama wiedza nie wystarczy,
trzeba jeszcze umieć ją stosować.*

J.W. Goethe

1. Wstęp

Jednostki samorządu terytorialnego (dalej jako JST) zostały zobowiązane ustawą o finansach publicznych do realizowania racjonalnej polityki finansowej. Jednakże JST, realizując powierzone im zadania, niejednokrotnie wykorzystują zwrotne źródła finansowania, co jest efektem niedostosowania źródeł dochodów do zakresu realizowanych przedsięwzięć. Perspektywa analizowanego okresu (2000-2014) wskazuje, iż dynamicznie wzrasta zadłużenie JST, co wzbudza coraz większy niepokój. Jest to niezwykle ważna problematyka i skłania do podjęcia dyskusji, zważywszy, że JST funkcjonują w dynamicznie zmieniającym się otoczeniu zewnętrznym, a ponadto samorządowy dług publiczny o znaczącej wartości nominalnej istotnie wpływa na standing finansowy jednostki oraz na jej zdolność do terminowej obsługi długu. Celem artykułu jest przedstawienie problematyki zewnętrznego finansowania potrzeb JST, obejmującej analizę struktury i tempa narastania długu dla poszczególnych szczebli samorządowych, oraz wskazanie głównych przyczyn wzrostu zadłużenia w latach 2000-2014 z uwzględnieniem wpływu absorpcji środków pochodzących z funduszy europejskich. Autorka w sposób szczególny odniesie się do tempa narastania długu samorządowego z uwzględnieniem jego wysokości oraz znaczenia dla długu całego sektora publicznego. Tak postawiony cel został zrealizowany w oparciu o studia literatury, analizę aktów prawnych, sprawozdań z wykonania budżetów za poszczególne lata. Dostępne dane poddano analizie, wykorzystując metody statystyki opisowej.

2. Dług sektora samorządowego jako kategoria państwowego długu publicznego

Dług JST jest istotną częścią państwowego długu publicznego (zob. tab. 1). Ustawa o finansach publicznych [Ustawa z 27 sierpnia 2009] definiuje kategorię długu publicznego jako nominalne zadłużenie wszystkich podmiotów sektora finansów publicznych, po wyeliminowaniu wzajemnych powiązań między nimi. Nie odnosi się zatem ani do pojęcia samorządowego, ani rządowego długu publicznego. Można zatem stwierdzić, iż dług publiczny jest skutkiem zaciągania różnego rodzaju zobowiązań w celu sfinansowania wydatków i rozchodów jednostek sektora publicznego, które nie posiadają wystarczających źródeł finansowania w generowanych dochodach i uzyskiwanych przychodach. W związku z tym, że niniejsze opracowanie dotyczy standingu finansowego i długu JST, toteż definicję samorządowego długu

publicznego [Swianiewicz2006, s. 22-24] należy interpretować jako nominalne zadłużenie wszystkich JST, po wyeliminowaniu wzajemnych powiązań między nimi.

Tabela 1. Zadłużenie poszczególnych komponentów sektora finansów publicznych w Polsce w latach 1999-2014 (w mln zł)

Lata	Zadłużenie sektora finansów publicznych II+III+IV	Zadłużenie podsektora rządowego II	Zadłużenie podsektora samorządowego III	Zadłużenie podsektora ubezpieczeń społecznych IV
1999	273 357,6	264 071,5	6 161,3	3 124,8
2000	280 321,8	266 715,2	9 225,1	4 381,5
2001	302 058,9	283 976,4	10 754,6	7 327,9
2002	352 333,7	328 999,6	14 029,8	9 304,3
2003	408 245,7	380 343,4	16 524,7	11 377,6
2004	431 397,2	402 968,6	18 361,7	10 066,9
2005	466 554,3	439 334,9	20 135,6	7 083,8
2006	506 254,7	477 920,3	23 274,2	5 060,3
2007	527 427,4	500 213,8	24 468,7	2 744,9
2008	597 750,8	566 883,0	28 093,1	2 774,7
2009	669 866,7	623 592,0	39 314,9	6 959,8
2010	747 879,7	692 360,5	53 499,9	2 019,3
2011	815 338,0	748 805,9	64 253,1	2 279,1
2012	840 470,9	770 819,5	67 392,3	2 259,1
2013	882 289,1	813 515,3	68 393,7	380,1
2014	826 768,8	754 992,7	71 657,2	118,9

Źródło: mf.gov.pl z dnia 30.11.2015.

Ustawa o finansach publicznych dopuszcza możliwość korzystania przez jednostki samorządu terytorialnego ze zwrotnych źródeł finansowania, ale tylko w ściśle zdefiniowanych przypadkach z przeznaczeniem na [Ustawa z 27 sierpnia 2009, art. 89]:

- pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu JST, wynikających z czasowego niedoboru środków finansowych spowodowanego niezrealizowanym terminowo poziomem dochodów,
- finansowanie planowanego deficytu budżetu JST, który wiąże się z zaciągnięciem zobowiązań na sfinansowanie wydatków niezajdujących pokrycia w planowanych dochodach,
- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów,

- wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Zatem samorządowy dług publiczny obejmuje zobowiązania z następujących tytułów [Ustawa z 27 sierpnia 2009, art. 72]:

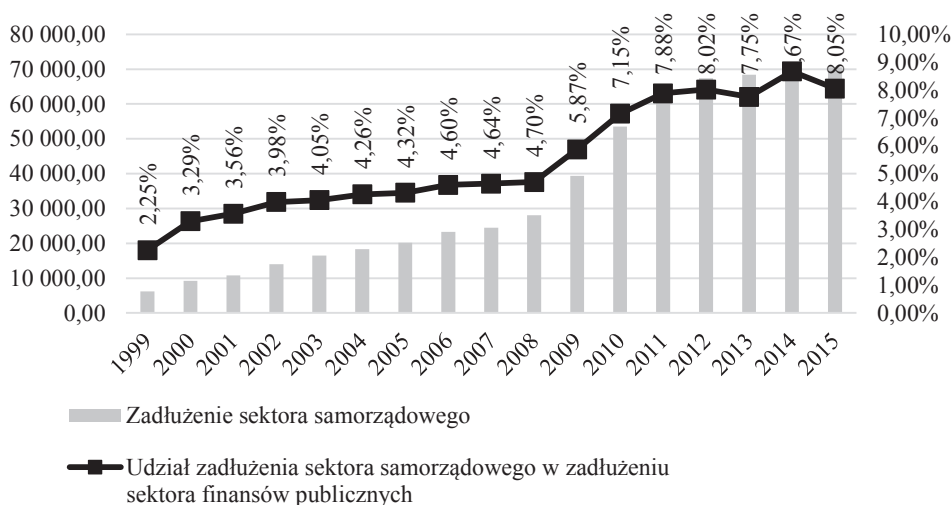
- wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne,
- zaciągniętych kredytów i pożyczek,
- przyjętych depozytów,
- wymagalnych zobowiązań.

Na mocy obowiązującego ustawodawstwa [Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28.12.2011] do kategorii kredytów i pożyczek zostały włączone również:

- umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego,
- papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona,
- umowy sprzedaży, których cena płatna jest w ratach,
- umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy,
- umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.

Zadłużenie sektora finansów publicznych jest wypadkową długu podsektora rządowego, samorządowego oraz ubezpieczeń społecznych. W analizowanym okresie 1999-2015 w Polsce narastał dług sektora finansów publicznych oraz pogłębiała się nierównowaga budżetowa. Począwszy od 2008 roku następowało sukcesywne i systematyczne pogarszanie salda sektora finansów publicznych. Analiza danych zawartych w tabeli 1 wskazuje na gwałtowny wzrost długu publicznego w perspektywie 15-letniej, gdzie dług sektora finansów publicznych wzrósł trzykrotnie. Natomiast w odniesieniu do 2005 roku, tj. pierwszego pełnego roku członkostwa Polski w Unii Europejskiej, wzrost był na poziomie 177%. Szczególnie mocno na tym tle wyróżnił się podsektor samorządowy, w którym w badanym okresie obserwuje się stały wzrost zadłużenia, z zastrzeżeniem, że istotna część tego wzrostu dokonała się po 2008 roku. Taka dynamika wzrostu jest konsekwencją początkowo jednostajnego przyrostu długu, który w kolejnych latach przyrastał bardzo intensywnie. Na koniec 2014 roku zadłużenie samorządów po konsolidacji osiągnęło wartość 71,6 mld zł. Oznacza to, że w porównaniu z 1999 rokiem zwiększyło się ponad 11-krotnie. W tym samym badanym szeregu czasowym dług podsektora rządowego wzrósł 3-krotnie. Uwzględniając nominalne wartości zadłużenia, należy stwierdzić, iż skala długu na koniec 2014 roku jest znacząca, szczególnie obecnie, w okresie realizacji projektów inwestycyjnych oraz konieczności pozyskiwania udziału własnego na projekty współfinansowane ze środków pochodzących z budżetu UE. Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, iż w całym analizowanym okresie udział długu samorządowego w długu publicznym nie jest wysoki, o czym świadczą dane przedstawione na wy-

kresie (rys. 1), gdzie jego udział wzrósł z poziomu 2,25% w 1999 roku do poziomu 8,05% w 2014 roku.



Rys. 1. Udział długu podsektora samorządowego w ogólnym zadłużeniu sektora finansów publicznych w Polsce w latach 1999-2015 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa w latach 1999-2014.

Najbardziej dynamiczny wzrost zadłużenia nastąpił w latach 2008-2011, co miało też związek ze spowolnieniem gospodarczym w Polsce. Na tym tle najbardziej wyróżniają się lata 2009 oraz 2010 w relacji do minionych okresów, kiedy udział długu samorządowego wzrósł odpowiednio o 1,2 i 1,3 p.p., podczas gdy w okresie ośmiu lat (2000-2008) skala wzrostu stanowiła wartość 1,41 p.p. [Korolewska, Marchewka-Bartkowiak 2011, s. 102]. Te wartości dają wyraźny sygnał, iż skala narastającego problemu zadłużania się samorządów jest niepokojąca. Natomiast biorąc pod uwagę fakt, że jednostki samorządu terytorialnego zostały prawnie ograniczone w zakresie możliwości zaciągania zobowiązań [Jastrzębska 2009, s. 95], należałoby zatem ustalić, jakie są przesłanki tak gwałtownego przyrostu zadłużenia. Odnosząc się do zapisów ustawy [Ustawa z 27 sierpnia 2009], można wymienić kilka kategorii czynników [Poniatowicz, Salachna, Perło 2010, s. 38] związanych z zarządzaniem finansami, które determinują powstawanie zobowiązań:

- **gromadzenie dochodów** – spadek dochodów własnych samorządów [Surówka 2014, s. 368-370], podyktowany spowolnieniem gospodarczym, co istotnie pogorszyło ogólny standing finansowy JST, a w konsekwencji całego podsektora samorządowego, brak możliwości zmniejszania deficytu przez jednostki samorządu terytorialnego poprzez zmianę wydajności źródeł dochodów lub nowelizację obowiązującego prawa w zakresie dochodów,

- **wydatkowanie środków publicznych** – nakładanie na podsektor samorządowy nowych zadań, ewentualnie zwiększanie zakresu zadań już realizowanych bez zagwarantowania środków na ich realizację [Związek Miast Polskich 2011, s. 2],
- **rozliczanie z budżetem Unii Europejskiej** – realizacja infrastrukturalnych inwestycji JST współfinansowanych z funduszy pomocowych Unii Europejskiej, w przypadku których instrumenty dłużne podnoszą zdolność absorpcyjną środków unijnych,
- **zarządzanie długiem** – mobilizacja podmiotów samorządowych do zadłużania się na zasadach obowiązujących do końca 2013 roku w obawie przed formalną utratą zdolności kredytowej w obliczu nowych zasad wyznaczających limity zadłużania się samorządów według wielkości nadwyżki operacyjnej wypracowanej za ostatnie 3 lata.

3. Praktyczne aspekty zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego

Jednostki samorządu terytorialnego, by móc się rozwijać, jak również realizować lokalne inwestycje infrastrukturalne, przy ograniczonych zasobach finansowych, zmuszone są czynnie korzystać z zewnętrznych źródeł finansowania [Franek 2012, s. 69 i n.]. Ów brak własnych środków może mieć charakter krótkoterminowy (związany z tymczasowym niedoborem środków finansowych) lub długoterminowy (wykraczający poza rok budżetowy). W efekcie długofalowe strategie finansowe samorządów opierają się na zaciąganiu zobowiązań finansowych. Wobec tego dług samorządowy powstaje w wyniku zaciągania kredytów, pożyczek, a także w następstwie emisji obligacji komunalnych [Borodo 2008, s. 218-222]. Na koniec 2014 roku zobowiązania JST po konsolidacji osiągnęły wartość ponad 71,6 mld zł i były tym samym wyższe w stosunku do 2000 roku blisko 8-krotnie (por. tab. 2).

Na łączny stan zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego wpływ miały:

- **zobowiązania miast na prawach powiatu** – 32,44 mld zł, które wzrosły w stosunku do 2000 roku ponad 8,6 raza,
- **zobowiązania gmin** – 26,44 mld zł, które w porównaniu do 2000 roku wzrosły 5-krotnie,
- **zobowiązania powiatów** – 5,94 mld zł, które w analizowanym okresie powiększyły się 15,72 raza,
- **zobowiązania województw** – 7,28 mld zł, które wzrosły blisko 70-krotnie wobec 2000.

Dokonując analizy tempa wzrostu zobowiązań samorządów w perspektywie czasowej 2000-2014, zarówno w ujęciu globalnym, jak i z uwzględnieniem poszczególnych szczebli JST, badany szereg czasowy można podzielić na 3 etapy:

- **Etap pierwszy** – obejmujący okres 2000-2008, w którym wzrost długu samorządowego następował systematycznie. Gminy i miasta na prawach powiatu charakteryzowały się jednostajnym wzrostem zadłużenia, natomiast województwa

Tabela 2. Zobowiązania JST według szczebli w latach 2000-2014 (w mln zł)

JST	Etap 1									Etap 2				Etap 3	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Gminy	5 133	6 248	6 039	6 618	7 552	8 067	9 586	9 959	10 821	14 611	21 930	25 990	26 168	25 772	26 436
Miasta na prawach powiatu	3 762	5 209	7 995	8 791	9 511	10 415	11 296	11 259	12 775	18 730	23 438	28 075	29 579	30 885	32 446
Powiaty	378	531	891	1 225	1 480	1 816	2 493	2 640	2 889	3 907	5 436	6 137	5 975	5 878	5 943
Województwa	105	278	434	643	561	883	1 574	2 019	2 289	3 046	4 291	5 555	6 113	6 625	7 284

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego w latach 2000-2014.

Tabela 3. Struktura zobowiązań według szczebli JST w latach 2000-2014 (w %)

JST	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Gminy	54,73	50,94	39,32	38,31	39,53	38,09	38,42	38,49	37,61	36,26	39,80	39,52	38,58	37,26	36,66
Miasta na prawach powiatu	40,12	42,47	52,05	50,88	49,79	49,17	45,28	43,51	44,40	46,48	42,54	42,70	43,60	44,66	45,00
Powiaty	4,03	4,33	5,80	7,09	7,75	8,57	9,99	10,20	10,04	9,70	9,87	9,33	8,81	8,50	8,24
Województwa	1,12	2,27	2,83	3,72	2,94	4,17	6,31	7,80	7,96	7,56	7,79	8,45	9,01	9,58	10,10

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego w latach 2000-2014.

i powiaty dynamicznie zwiększały nominalny poziom zadłużenia, choć wzrost ten nie miał decydującego znaczenia dla całkowitej dynamiki wzrostu długu ze względu na niski udział zobowiązań powiatów i województw w ogólnej kwocie.

- **Etap drugi** – obejmujący lata 2009-2012, w którym nastąpił dynamiczny wzrost zarówno ogólnej kwoty zobowiązań samorządów, jak i dotyczył poszczególnych jego szczebli. Łączny poziom zadłużenia samorządów w 2009/2008 wzrósł o 40% i trend ten został zachowany w 2010/2009, wzrastając o kolejne 36,7%. Tak wysoki przyrost zobowiązań nastąpił w gminach: odpowiednio o 35% i 50,1%, oraz w miastach na prawach powiatu odpowiednio 46,6% i 25,1%.
- **Etap trzeci** – obejmujący lata 2013-2014, w którym nastąpiło spowolnienie dynamiki – w latach 2013-2014 wynosiła ona odpowiednio 1% i 4%. Na ograniczenie skali wzrostu zobowiązań bezpośredni wpływ wywarła obowiązująca od początku 2011 roku reguła zrównoważonego budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz reguła zaciągania zobowiązań określonych w ustawie z 27.08.2009 o finansach publicznych, mająca na celu przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużaniu się samorządów.

Analiza struktury zobowiązań poszczególnych szczebli samorządów (por. tab. 3) pozwala stwierdzić, iż najwyższy udział w długu samorządowym ogółem stanowią zobowiązania miast na prawach powiatu – 45%, a jego udział w całym analizowanym okresie jest porównywalny. Istotnie swój udział w ogólnej strukturze zadłużenia ograniczyły samorządy gminne, zważywszy, iż dług przyrastał w powiatach i województwach. W 2014 roku ich udział wynosił 36,6% wobec 54,73% w 2000 roku. W tym samym czasie systematycznie zwiększał się udział powiatów i województw w zobowiązaniach ogółem. W 2014 roku wskaźnik udziału zobowiązań powiatów wyniósł 8,24% wobec 4,03% w 2000 roku, zaś udział województw 10,10% wobec 1,12% w 2000 roku.

Konkludując powyższe, można zatem stwierdzić, iż w 2014 roku gminy oraz miasta na prawach powiatu wspólnie wygenerowały ponad 80% wszystkich zobowiązań, na co wpływ miała przede wszystkim ich liczebność (2413 gmin oraz 65 miast na prawach powiatu), a ponadto są to jednostki, które dysponują lokalnymi daninami publicznymi, jak też charakteryzują się szerokim zakresem nałożonych nań zadań publicznych [Woźniak 2008, s. 32-33], w tym także infrastrukturalnych. Z kolei dynamiczny wzrost zobowiązań samorządów wojewódzkich istotnie potwierdza jego znaczenie. Natomiast w kategorii powiatów istotne jest ograniczenie poziomu długu począwszy od 2011 roku, co może świadczyć o stopniowym ograniczaniu ich zdolności kredytowej mierzonej wysokością obowiązujących limitów zadłużenia, zwłaszcza że charakteryzują się one ograniczoną możliwością pozyskiwania dochodów własnych. Należy jednak zaakcentować, że to właśnie gminy oraz miasta na prawach powiatu, wykonując przypisane im zadania publiczne, ponoszą odpowiedzialność za zapewnienie trwałego rozwoju lokalnego, który tym samym przekłada się na skalę korzystania ze zwrotnych źródeł finansowania.

4. Ograniczenia w zaciąganiu zobowiązań a standing finansowy jednostek samorządu terytorialnego

W warunkach narastającego permanentnie łącznego poziomu zobowiązań podsektora samorządowego oraz wzrostu jego udziału w długu sektora finansów publicznych zrozumiałe są dyskusje i debaty w kontekście bezpieczeństwa finansowego sektora publicznego. W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, dotychczasowa dynamika długu samorządowego budzi niepokój o standing finansowy tychże jednostek, jak również o perspektywy dalszego zaciągania przez nie finansowania zwrotnego. Dlatego też jedną z kluczowych kwestii podejmowanych w literaturze przedmiotu są granice, do których mogą i powinny się zadłużać samorządy [Kossek-Wojnar, Surówka 2007, s. 248]. Dotychczasowe limity zadłużenia, bazujące na kryterium ilościowym, były następujące [Ustawa z 30 czerwca 2005, art. 170, ust.1]:

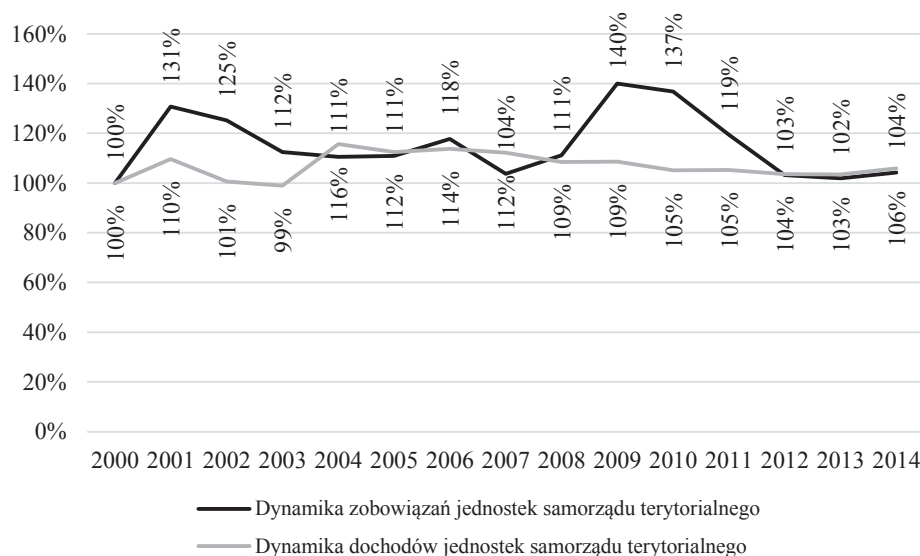
- 15% limit relacji planowanych spłat kredytów, pożyczek i wykupu obligacji wraz z odsetkami i dyskontem w danym roku budżetowym do dochodów budżetowych,
- 60% limit relacji łącznej kwoty długu do dochodów budżetowych.

Od 2014 roku nastąpiło całkowite odejście od dotychczasowych limitów zadłużenia 60 i 15%. Od tego czasu obowiązuje indywidualny wskaźnik zadłużenia [Ustawa z 27 sierpnia 2009, art. 243], który odnosi się do zrealizowanych dochodów bieżących, dochodów majątkowych oraz wydatków bieżących za okres ostatnich trzech lat. Wskaźnik ten obliczany jest dla każdej jednostki samorządu terytorialnego indywidualnie w zależności od posiadanych przez nie zasobów finansowych w przeszłości. Wobec tego aktualnie jednostki samorządu terytorialnego znajdują się w nowej sytuacji w zakresie możliwości finansowania zadań instrumentami dłużnymi, gdyż nowy algorytm wyliczania limitacji zadłużenia jest obiektywny i nie zależy od rodzaju i wielkości danego samorządu.

W analizowanym okresie (szerzej omówione pkt 2) następował systematyczny wzrost zobowiązań. Wynikał on przede wszystkim z realizacji szerokiego katalogu inwestycji komunalnych [Właźlak 2010, s. 213], kiedy samorządy stały się znaczącym beneficjentem środków z funduszy unijnych. By móc jednak skorzystać z finansowania unijnego, musiały angażować własne środki, które niejednokrotnie pochodziły ze zwrotnych źródeł finansowania. Jak wskazuje ekspertyza przeprowadzona na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury [Sierak i in. 2013, s. 10], istnieje kilka kluczowych czynników wywierających bezpośredni wpływ na standing finansowy samorządów, tj. niewystarczający poziom generowanych dochodów przy stale wzrastającym zadłużeniu (por. rys. 2). Wśród nich najistotniejsze są:

- niska płynność rynku nieruchomości, a z związku z tym ograniczone możliwości pozyskiwania dochodów ze sprzedaży majątku komunalnego oraz wpływów podatkowych z nim związanych,
- dynamika PKB,
- poziom inflacji mający wpływ na realne dochody samorządów,

- procedury związane z ograniczaniem deficytu kraju,
- absorpcja środków z funduszy unijnych, gdzie napływ środków pozwala na tymczasową poprawę płynności finansowej samorządów,
- rosnący poziom wydatków bieżących samorządów,
- zmiana ustawodawstwa rozszerzająca definicję kredytów i pożyczek włączanych do długu, czego skutkiem jest wzrost zadłużenia samorządów.



Rys. 2. Dynamika dochodów względem wzrostu poziomu dochodów samorządów

Źródło: opracowanie własne na podstawie rocznych sprawozdań z wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego w latach 2000-2014.

Zaprezentowany wykres wskazuje, iż faktycznie widoczny jest spadek dynamiki wzrostu dochodów, który zmusza samorządy do coraz częstszego korzystania z przychodów zwrotnych, co w konsekwencji dyktuje wysoką dynamikę zadłużenia. Dane empiryczne (zob. tab. 4) na temat relacji zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego do dochodów ogółem potwierdzają dynamiczny wzrost długu samorządowego.

Przełomowy był rok 2009, w którym udział samorządowego długu publicznego w relacji do wykonanych dochodów wzrósł o 5,8 p.p., tj. do poziomu 26% wobec 20,2% w 2008 roku. Ta negatywna zmiana wystąpiła we wszystkich jednostkach z wyłączeniem samorządów wojewódzkich. Najwyższy wzrost odnotowały miasta na prawach powiatu, w których relacja zadłużenia do dochodów ogółem wzrosła 11,4 p.p., tj. do poziomu 37,2%. Zauważalny, a jednocześnie niepokojący jest również szybki wzrost relacji łącznej kwoty długu do dochodów budżetowych w gminach i powiatach. Natomiast wysokość wskaźnika zadłużenia z wyłączeniem zobowiązań związanych z realizacją programów i projektów realizowanych z udziałem

Tabela 4. Relacja zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego do dochodów ogółem w okresie 2000-2014

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ogółem JST	12,9	15,4	19,2	21,8	20,9	20,6	21,3	19,7	20,2	26,0	33,8	38,4	38,2	37,7	37,1
Gminy	14,8	17,1	17,5	18,4	18,7	13,2	18,5	17,5	17,4	22,5	30,3	34,3	33,4	32,2	31,3
Miasta na prawach powiatu	17,3	22,0	27,0	32,1	30,0	28,7	27,6	24,0	25,8	37,2	43,5	49,4	48,3	48,1	47,5
Powiaty	3,0	3,7	7,3	11,0	11,9	13,2	16,8	16,3	15,9	19,5	24,2	26,1	26,5	25,5	25,0
Województwa	2,8	6,4	10,3	14,1	8,1	12,5	16,6	17,8	18,1	15,6	30,4	36,9	40,1	41,1	41,0
Wskaźnik udziału zobowiązań bez środków związanych z realizacją programów i projektów realizowanych z udziałem środków z funduszy strukturalnych i funduszu spójności do dochodów wykonanych ogółem (w %)															
Ogółem JST	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	19,5	19,2	17,9	18,7	24,5	30,8	34,3	34,6	32,1	31,1
Gminy	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	16,6	17,0	16,4	16,4	21,1	26,9	30,1	29,9	29,1	30,2
Miasta na prawach powiatu	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	28,1	25,7	22,1	23,4	34,7	39,7	43,9	43,0	36,9	42,2
Powiaty	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	12,3	15,5	15,6	15,6	18,7	23,1	24,7	25,4	24,7	25,7
Województwa	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	7,7	8,1	11,2	16,7	15,4	29,0	34,5	38,4	38,7	58,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego w latach 2000-2014.

środków unijnych w poszczególnych szczeblach samorządów w analizowanym okresie była zróżnicowana. Począwszy od 2005 roku, najwyższy wskaźnik zadłużenia mają miasta na prawach powiatu oraz samorządy wojewódzkie od 2011 roku, które rok rocznie są wyższe od średniej samorządów. Łączna tendencja wzrostowa trwała nieprzerwanie do 2014 roku.

W analizowanym okresie, zgodnie z prezentacją tab. 4, wskaźniki zadłużenia dotyczące samorządów nie przekroczyły dopuszczalnego przepisami 60%, jednakże analizowane dane stanowią jedynie wartość przeciętną, charakteryzującą wszystkie jednostki danego szczebla samorządowego, choć trudno jest stwierdzić, że jest to bezpieczny poziom zadłużenia. W tej sytuacji powinna przyświecać zasada, iż o zdolności do finansowania zadań lokalnych decyduje posiadanie płynności i wypłacalności [Filipiak 2002, s. 345-350]. Analityczne informacje w zakresie liczby zadłużonych jednostek oraz rozkładu wartości ich wskaźnika zadłużenia (por. tab. 5) potwierdzają pogarszający się trend standingu finansowego jednostek samorządu terytorialnego. Warto również zwrócić uwagę, że w ostatnich latach, 2011-2014, średni poziom zadłużenia wynosił ok. 38% ich dochodów. W tym czasie została zahamowana dynamika wzrostu zadłużenia, co jest następstwem wynikającym z wprowadzenia nowego wskaźnika zadłużenia oraz reguły bilansowania budżetu, tj. poprawy wyników operacyjnych, ograniczania deficytu i długu. Te czyn-

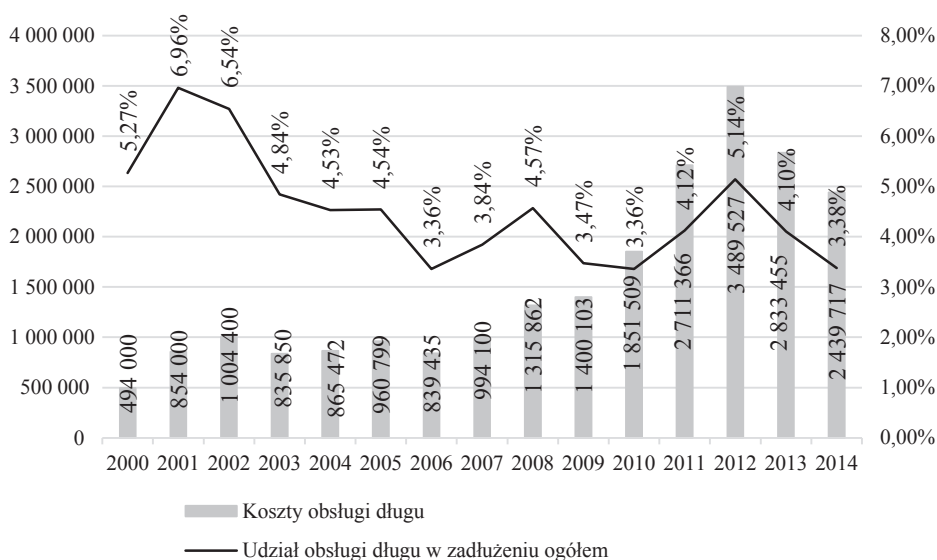
Tabela 5. Struktura zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2002-2014

Rok	Ogółem	Zadłużone	Poniżej 10%	10-20%	20-30%	30-40%	40-50%	50-60%	Powyżej 60%
Ogółem									
2002	3121	2914	1347	785	392	202	109	59	20
2003	3106	2931	1191	788	469	258	140	66	19
2004	2808	2683	895	753	526	302	138	53	16
2005	2808	2674	921	827	519	280	95	23	9
2006	2808	2703	791	886	571	321	93	29	12
2007	2808	2670	856	890	516	269	100	34	5
2008	2808	2660	958	792	508	264	107	29	2
2009	2808	2663	660	722	594	399	200	71	17
2010	2809	2667	467	557	602	513	354	157	17
2011	2809	2744	393	590	686	530	374	132	39
2012	2809	2690	348	525	571	543	442	231	30
2013	2809	2697	372	572	584	554	399	179	37
2014	2809	2701	374	585	609	552	376	137	68

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego w latach 2002-2014.

niki powodują także, że istnieje realne zagrożenie stopniowego ograniczania zaangażowania samorządów w realizację projektów inwestycyjnych z udziałem funduszy unijnych. W tym kontekście istotnie ujawnia się problem pogarszającego się standingu finansowego samorządów poprzez pryzmat niewystarczających oszczędności jako wkładu własnego, a także braku możliwości dalszego zaciągania zobowiązań na cele inwestycyjne.

Z przedstawionych danych wynika, że w Polsce obecnie jedynie 4% samorządów nie posiada zadłużenia, natomiast w 2002 roku bez zadłużenia było ich blisko 7%. Maleje także liczba samorządów mających wskaźnik zadłużenia nieprzekraczający 20% – w 2014 roku było to 34,14% jednostek wobec 68,31% w 2002 roku. Najwyższe spadki liczby jednostek posiadających zadłużenie poniżej 20% nastąpiły począwszy od 2009 roku. Jednocześnie w tym samym okresie trzykrotnie wzrosła liczba samorządów mających poziom zadłużenia przekraczający 40% dochodów, w tym także takich, których relacja długu do dochodów przekracza 60%. Przekroczenie granicy 40% zadłużenia w 2014 roku dotyczyło 581 samorządów, w tym: 490 gmin, 30 miast na prawach powiatu, 55 powiatów oraz 6 województw, wśród których przekroczenie progu zadłużenia 60% dochodów dotyczyło 54 gmin, 7 miast na prawach powiatu, 6 powiatów oraz 1 województwa. Zważywszy jednak na obowiązujący obecnie indywidualny wskaźnik zadłużenia, w 2014 roku 64 jednostki nie spełniały indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia. Stanowiły one łącznie 2,3% ogółu samorządów, w tym: 47 gmin, 16 powiatów oraz 1 miasto na prawach powiatu.



Rys. 3. Koszty obsługi długu jednostek samorządu terytorialnego a łączny poziom zadłużenia

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa w latach 2002-2014.

Uwzględniając powyższe, kontrola zadłużenia jest szczególnie istotna zważywszy na poziom kosztów, jakie generuje. Udział wydatków na obsługę długu w latach 2000-2014 jako procent zadłużenia ogółem przedstawiono na rysunku 3.

Zapłata odsetek od zaciągniętych zobowiązań stanowi cenę za możliwość realizacji zadań inwestycyjnych lub pokrywania nadmiernych w stosunku do dochodów wydatków bieżących. Wzrost zadłużenia podsektora samorządowego w badanym okresie spowodował nominalny wzrost wydatków na obsługę długu. Wydatki na obsługę długu stanowią średnio ok. 4% ogółu zadłużenia samorządów. Analiza wskazuje również, że udział ten na przestrzeni ostatnich lat nie zmienia się pomimo wzrostu zadłużenia oraz dokonywanych w minionych latach obniżek stóp procentowych. Może to sugerować, iż banki udzielają zaangażowań samorządom na konkurencyjnych warunkach cenowych, biorąc udział w cyklicznie organizowanych przezeń przetargach publicznych, pomimo pogarszającego się ich standingu finansowego.

5. Zakończenie

Dług samorządowy jest konsekwencją nierównoważenia budżetu w skali roku. Ta sytuacja powodowała, że samorzady zmuszone były poszukiwać dodatkowych źródeł finansowania w celu jego zbilansowania. Wobec czego wzrost zadłużenia stał się zjawiskiem powszechnym na każdym jego szczeblu, choć należy rozpoznać, czy ekspansywna polityka finansowania prowadzi do powstawania zadłużenia produktywnego, tj. generującego określoną wartość dodaną dla społeczności lokalnej, bądź czy jest wyłącznie instrumentem równoważenia budżetu. Zasadniczym celem artykułu była próba uzyskania odpowiedzi, jakie są główne przyczyny zadłużania się samorządów w Polsce i jak wpływa ono na ich standing finansowy. Udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na postawione w pracy pytania jest niebywale trudne, gdyż wzrost skali zadłużenia podsektora samorządowego jest przede wszystkim konsekwencją deficytu w budżetach, spowodowanego głównie ograniczoną dostępnością dochodów, a dodatkowo dość mocno wciąż są odczuwalne skutki kryzysu gospodarczego. To właśnie ta kategoria finansowa gwarantuje realizację zasady samodzielności finansowej samorządów, dając im swobodę podejmowania decyzji finansowych, szczególnie w obszarze długoterminowego rozwoju poprzez inwestycje. Zaciągane kredyty, kolejne emisje dłużnych papierów wartościowych pokrywają przede wszystkim niedobór środków finansowych, który nie może zostać sfinansowany choćby środkami pochodzącymi z prywatyzacji majątku ze względu na niską płynność rynku, nadwyżkami budżetowymi z lat poprzednich lub wolnymi środkami. Zatem tę sytuację należy ocenić jako negatywnie świadczącą o obecnym standingu finansowym samorządów. Ponadto realnie wzrasta zagrożenie, że samorzady mogą mieć problemy z generowaniem środków pieniężnych na obsługę zadłużenia, gdyż ich zobowiązania obejmują długoterminową perspektywę czasową. Należy również podkreślić, że dług samorządowy stanowi istotny element długu publicznego, a jego nadmiar może destabilizować finanse publiczne i być zagro-

zeniem dla rozwoju gospodarczego. Biorąc pod uwagę analizę zaprezentowanych w pracy wielkości budżetowych, okazuje się, że podstawowa trudność związana z wykorzystywaniem długu jako źródła finansowania zadań w samorządzie wiąże się z brakiem środków pieniężnych do jego spłaty. Ponadto indywidualna limitacja zadłużenia oraz brak równoważenia budżetu z pewnością ograniczy dostęp do zewnętrznego finansowania.

Zakładając, że sytuacja finansowa samorządów w najbliższych okresach nie poprawi się, toteż negatywnie wpłynie to na ich możliwości angażowania się w nowe przedsięwzięcia inwestycyjne. Realizacja choćby projektów ze wsparciem finansowania unijnego zdeterminowana jest posiadaniem tzw. wkładu własnego. W przypadku braku takich środków alternatywą jest zaciągnięcie nowego zaangażowania, które obecnie podlega ścisłej kontroli. Uogólniając zatem, można pokusić się o stwierdzenie, że samorzady nie będą w stanie realizować projektów o długoterminowym horyzoncie czasowym bez odpowiedniego dofinansowania. Dlatego w aspekcie standingu finansowego samorządów, w oparciu o zaprezentowane w artykule dane, w odniesieniu do każdej jednostki należy właściwie rozpoznać maksymalny i jednocześnie bezpieczny poziom zadłużania się. Z ekonomicznego punktu widzenia nie ma jednej, identycznej dla wszystkich samorządów granicy zadłużenia, gdyż zawsze jest to kwestia indywidualnej jednostki, na którą wpływ wywiera również ogólna sytuacja gospodarcza. Konkludując zatem, standing finansowy zależy przede wszystkim od indywidualnej polityki finansowej prowadzonej w każdej jednostce samorządowej.

Literatura

- Borodo A., 2008, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, LexisNexis Polska, Warszawa.
- Filipiak B., 2002, *Procedury budowy strategii finansowania zadań własnych gminy*, Szczecin.
- Franek S., 2012, *Źródła ekspansji zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 727.
- Jastrzębska M., 2009, *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna Wolters a Kluwer business, Warszawa.
- Korolewska M., Marchewka-Bartkowiak K., 2011, *Zadłużenie samorządów terytorialnych w Polsce*, Studia BAS, nr 4(28).
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., 2007, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Poniatowicz M., Salachna J.M., Perło D., 2010, *Efektywne zarządzanie w jednostce samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28.12.2011 w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, Dz.U. nr 298, poz. 1767.
- Surówka K., 2014, *Samorząd terytorialny w Polsce w dobie spowolnienia gospodarczego*, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, nr 37 (1).
- Sierak J., Bitner M., Gałązka A., Górniak R., 2013, *Oszacowanie środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych w ramach średniookresowych ram finansowych 2014-2020*, Warszawa.

- Swianiewicz P., 2006, *Zadłużenie samorządów*, Wspólnota, nr 45.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz. 2104 ze zm.
- Właźlak K., 2010, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Woźniak B., 2008, *Zasady funkcjonowania i zakres publicznego systemu finansowego*, [w:] Pietrzak B., Polański Z., Woźniak B. (red.), *System finansowy w Polsce*, tom 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Związek Miast Polskich, 2011, *Stanowisko Związku Miast Polskich w sprawie stanu finansów miast na tle całego sektora finansów publicznych*, Poznań.