

*dr Agnieszka Kozera*¹

Katedra Finansów i Rachunkowości
Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

Rosnące zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego jako zagrożenie dla rozwoju lokalnego

WSTĘP

Rozwój lokalny to długofalowy proces przemian dokonujących się w gospodarce. Aby były one możliwe, niezbędne jest ponoszenie wydatków, zwłaszcza inwestycyjnych. Na szczeblu lokalnym ciężar finansowy tych zmian spoczywa w głównej mierze na podmiotach sektora samorządowego. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego (JST), efektem realizacji wydatków inwestycyjnych jest nie tylko poprawa poziomu i jakości życia społeczności lokalnej, ale równocześnie kreowanie rozwoju lokalnego. Wejście Polski do Unii Europejskiej oraz możliwość korzystania przez JST ze środków unijnych, zwłaszcza w latach 2007–2013, przyczyniło się niewątpliwie do ich rozwoju lokalnego, zwłaszcza do wzrostu atrakcyjności rezydencjalnej i inwestycyjnej wielu gmin wiejskich. Jednakże z uwagi na szeroki zakres zadań realizowanych przez JST, zwłaszcza przez gminy i miasta na prawach powiatu, środków pochodzących z dochodów budżetowych często nie wystarcza na pokrycie wszystkich zaplanowanych w budżecie wydatków. W związku z tym coraz częściej, w celu jak najpełniejszego spełnienia oczekiwań społecznych oraz utrzymania wysokiego poziomu wydatków inwestycyjnych, JST korzystają ze zwrotnych źródeł finansowania.

Wykorzystanie zwrotnego finansowania pozwala JST funkcjonować w warunkach niedostosowania dochodów do kosztów wykonywanych zadań, ale także utrzymać wydatki inwestycyjne na wysokim poziomie w warunkach niskiego ich potencjału inwestycyjnego. Pojawia się jednak problem bezpiecznego poziomu

¹ Adres korespondencyjny: Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Wydział Ekonomiczno-Społeczny, Katedra Finansów i Rachunkowości, ul. Wojska Polskiego 28, 60-637 Poznań; e-mail: akozera@up.poznan.pl

zadłużenia JST oraz odpowiedniego zarządzania powstałym długiem [P. Zawora, J. Zawora, 2013; Kata, 2015]. Z nadmiernym zadłużaniem się podmiotów sektora samorządowego wiąże się bowiem zagrożenie, związane przede wszystkim, jak zauważa J. Zawora [2013, s. 41–42], z pogorszeniem w warunkach spowolnienia gospodarczego kondycji finansowej, która stanowi swoisty barometr perspektyw rozwoju lokalnego. Nadmierne zadłużenie JST to zagrożenie nie tylko dla ich stabilnego funkcjonowania i rozwoju lokalnego, ale także dla stabilności finansowej całego sektora finansów publicznych.

Wysokie zadłużenie JST stanowi poważne wyzwanie dla władz samorządowych, szczególnie w obecnej perspektywie finansowej 2014–2020. Narastający, zwłaszcza w latach 2007–2013, deficyt budżetowy sektora samorządowego, a w konsekwencji dług publiczny, spowodował nasilenie dyskusji dotyczących tego problemu. Cechuje je różnorodność stanowisk i propozycji ograniczenia tego zjawiska. Z jednej strony zwiększa się odsetek podmiotów sektora samorządowego nadmiernie zadłużonych, w przypadku których wysokie wydatki na obsługę długu stanowią barierę dla ich rozwoju lokalnego. Z drugiej strony pojawia się pytanie, czy stosowane od 2014 roku nowe ograniczenia, dotyczące możliwości zaciągnięcia kolejnych zobowiązań nie staną się barierą dla rozwoju lokalnego wielu JST. Niezbędnym warunkiem rozwoju lokalnego jest realizacja inwestycji w zakresie infrastruktury, co w warunkach niskiej samodzielności finansowej, a w rezultacie ograniczonej zdolności inwestycyjnej wielu JST nie jest możliwa bez zwrotnych źródeł finansowania.

Celem artykułu jest analiza zjawiska zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2007–2014 oraz określenie perspektyw rozwoju lokalnego tych podmiotów w kontekście rosnącego ich zadłużenia oraz obowiązujących od 2014 roku ograniczeń prawnych dotyczących możliwości zaciągania nowych zobowiązań przez JST. Badania przeprowadzono na podstawie baz danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów i Główny Urząd Statystyczny.

ZADŁUŻENIE PODMIOTÓW SEKTORA SAMORZĄDOWEGO A PERSPEKTYWY ROZWOJU LOKALNEGO

Główną przesłanką podjęcia problematyki gospodarki finansowej w zakresie zadłużenia JST był wzrost na przestrzeni ostatnich lat długu sektora samorządowego w Polsce, szczególnie w latach 2009–2011, w których dynamika jego wzrostu była wyraźnie wyższa niż dynamika wzrostu całego długu publicznego. W 2007 roku zadłużenie sektora samorządowego w Polsce wyniosło 24,5 mld zł, co stanowiło 4,6% państwowego długu publicznego, natomiast w 2014 roku wzrosło ono do blisko 72 mld zł, wynosząc już blisko 9,0% całkowitego długu publicznego [*Zadłużenie sektora finansów publicznych...*, 2015]. Najwyższy

poziom, jak również najwyższe średnioroczne tempo zmian poziomu zadłużenia ogółem w przeliczeniu na mieszkańca wyróżniało metropolie, czyli największe miasta na prawach powiatu w Polsce. Zadłużenie tych podmiotów w 2014 roku wyniosło 2924,2 złotych na mieszkańca, a w okresie od 2007 roku do 2014 roku corocznie rosło o blisko jedną piątą. Choć wśród JST gminy wiejskie charakteryzowały się najniższym poziomem zadłużenia, które wyniosło w 2014 roku 963,7 złotych na mieszkańca, to jednak wzrosło ono w stosunku do 2007 roku blisko trzykrotnie (tabela 1).

Tabela 1. Poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2007–2014 (w zł per capita)

| Wyszczególnienie | | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Średniokresowe tempo zmian (%) ^{a)} |
|--|------------------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--|
| Gminy | wiejskie | 330,9 | 352,7 | 463,8 | 790,0 | 944,1 | 926,3 | 926,0 | 963,7 | 16,5 |
| | miejsko-wiejskie | 435,9 | 461,7 | 616,8 | 929,2 | 1085,2 | 1091,2 | 1082,7 | 1116,9 | 14,4 |
| | miejskie | 458,0 | 481,7 | 647,8 | 907,8 | 1036,0 | 1052,1 | 1036,5 | 1058,3 | 12,7 |
| Powiaty | | 114,9 | 123,6 | 165,6 | 226,0 | 251,2 | 244,7 | 243,1 | 247,5 | 11,6 |
| Miasta na prawach powiatu (bez metropolii) | | 746,8 | 792,3 | 1058,8 | 1362,9 | 1625,5 | 1758,3 | 1829,3 | 1958,2 | 14,8 |
| Metropolie | | 918,9 | 1102,4 | 1587,7 | 1965,1 | 2467,5 | 2688,6 | 2805,1 | 2924,2 | 18,0 |
| Województwa | | 63,5 | 59,3 | 75,7 | 107,9 | 138,8 | 155,8 | 164,8 | 180,4 | 16,1 |

^{a)} obliczone na podstawie dwóch skrajnych wyrazów szeregu czasowego [Wysocki, Lira, 2003].

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych pochodzących z Ministerstwa Finansów [*Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego...*].

Z przeprowadzonych badań wynika, że w okresie od 2007 roku do 2014 roku w Polsce wzrosła dynamicznie relacja zadłużenia ogółem wszystkich szczebli sektora samorządowego do dochodów ogółem, a w szczególności największych miast na prawach powiatu. W 2014 roku udział zobowiązań ogółem w dochodach największych miast na prawach powiatu (metropolii) stanowił 54,6%, natomiast dla gmin miejsko-wiejskich i miejskich ponad 30% oraz poniżej tego poziomu dla gmin wiejskich. Należy więc zauważyć, że w 2014 roku w stosunku do 2007 roku relacja zadłużenia ogółem do dochodów ogółem w metropoliach wzrosła aż o 30 pkt proc., natomiast w gminach o ponad 10 pkt proc. (tabela 2).

Tabela 2. Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2007–2014 (%)

| Wyszczególnienie | | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Zmiana 2014/2007 (w pkt proc.) |
|--|-----------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|--------------------------------------|
| Gminy | wiejskie | 14,4 | 13,8 | 17,2 | 26,9 | 30,6 | 28,8 | 27,8 | 27,7 | 13,3 |
| | miejsko- -wiejskie | 19,5 | 18,7 | 23,9 | 32,7 | 37,1 | 35,8 | 34,6 | 34,1 | 14,6 |
| | miejskie | 19,6 | 19,5 | 25,8 | 32,4 | 35,6 | 35,5 | 33,6 | 32,1 | 12,5 |
| Powiaty | | 16,9 | 16,3 | 19,6 | 24,2 | 26,0 | 26,7 | 25,5 | 25,3 | 8,4 |
| Miasta na prawach powiatu (bez metropolii) | | 22,8 | 22,8 | 30,1 | 34,7 | 39,2 | 39,7 | 39,9 | 40,4 | 17,6 |
| Metropolie | | 25,8 | 29,1 | 39,9 | 46,4 | 55,8 | 55,0 | 55,0 | 54,6 | 28,8 |
| Województwa | | 21,6 | 16,9 | 13,9 | 27,4 | 34,4 | 38,8 | 38,5 | 38,2 | 16,6 |

Źródło: jak w tabeli 1.

Rosnące zadłużenie podmiotów sektora samorządowego nie zawsze oznacza zjawisko negatywne. W tym miejscu warto odnieść się do pojęć „dobrego” i „złego” długu publicznego [por. Waligóra, 2013, s. 68]. O pierwszej kategorii, tzw. złym długu można mówić wtedy, gdy władze samorządowe zaciągają dług na finansowanie wydatków bieżących, natomiast o drugiej – tzw. dobrym długu, gdy zaciągane zobowiązania są przeznaczane na realizację wydatków inwestycyjnych. W literaturze przedmiotu pokrywanie wydatków inwestycyjnych środkami finansowymi pochodzącymi ze zwrotnych źródeł finansowania jest motywowane tym, iż korzyści wynikające z przyspieszonego rozwoju gospodarki są wyższe niż koszty kredytu [por. Sawkowicz, 2003, s. 5–7].

Wzrost poziomu zadłużenia ogółem, jak i jego relacji do dochodów ogółem podmiotów sektora samorządowego w badanym okresie wynikał z chęci realizacji inwestycji współfinansowanych ze środków pochodzących z UE w warunkach zmniejszających się dochodów własnych (w wyniku osłabienia koniunktury gospodarczej w warunkach kryzysu gospodarczego). Należy podkreślić, że zgodnie z obowiązującą we Wspólnocie zasadą współfinansowania, środki pochodzące z funduszy europejskich mają uzupełnić fundusze własne beneficjenta, nie powinny natomiast ich zastępować. W konsekwencji wymagany jest od JST określony wkład własny. Należy także zwrócić uwagę, że JST, aby mogły zrealizować zaplanowane inwestycje, wymaga to od nich posiadania znacznych środków finansowych. Podmioty te nie są w stanie wygospodarować w relatywnie krótkim czasie odpowiednich zasobów kapitałowych, zwłaszcza w warunkach spowolnienia gospodarczego i ograniczonego poziomu samodzielności finansowej. Problem ten pojawia się zwłaszcza w przypadku realizacji projektów w zakresie infrastruktury technicznej (drogowej, oczyszczalni ścieków itp.), przekładających się na poprawę poziomu życia społeczności lokalnej, wzrost atrakcyjności samorządów gminnych pod względem rezydencjalnym, usługowym, czy też turystycznym. Tego typu inwestycje, na-

wet w największych aglomeracjach w Polsce – metropoliach są zbyt kosztowne, by można je sfinansować z wolnych środków w ramach jednorocznego budżetu danego podmiotu, nawet gdy ich samodzielność finansowa, kwantyfikowana poziomem dochodów własnych przypadających na mieszkańca jest wysoka.

Inwestycje realizowane przez JST, współfinansowane ze środków unijnych, niewątpliwie są ważnym czynnikiem rozwoju lokalnego. Należy jednak podkreślić, że dotyczy to inwestycji „trafnych”, w przypadku których określono poziom ryzyka, zwłaszcza finansowego i ich efektywność, która powinna być przeprowadzona na podstawie wykonanej analizy koszty-korzyści. Nie pozostają one jednak bez wpływu na systemy finansów lokalnych tych podmiotów. Jest to z jednej strony niepowtarzalna szansa na wzrost oraz rozwój lokalny, a ich zwolennicy, jak zauważa m.in. Waligóra [2013, s. 66], potwierdzają słuszność zaciągania zobowiązań niezależnie od ich wysokości. Z drugiej strony negowana jest zasadność ich kredytowania oraz wskazywana wątpliwa efektywność finansowa realizowanych wielu projektów. Dlatego też, w obecnej perspektywie finansowej 2014–2020, w warunkach wysokiego poziomu zadłużenia JST i ograniczonych możliwości finansowych, podmioty te powinny w sposób ostrożny i racjonalny podejmować decyzje o rozpoczęciu nowych przedsięwzięć inwestycyjnych, opartych o przeprowadzoną analizę kosztów i korzyści potencjalnych przedsięwzięć inwestycyjnych w dłuższym okresie.

Kluczową kwestią wydaje się jednak nie tyle wielkość długu, jak wysokość kosztów jego obsługi. Barięą dla rozwoju lokalnego może być sytuacja, w której w konsekwencji kumulacji deficytów podsektora samorządowego z poprzednich lat, następuje eskalacja długu samorządowego. W rezultacie, wśród podmiotów sektora samorządowego pojawia się problem utrzymania płynności finansowej. Analizując wielkości przeciętne, przeprowadzone badania wykazały, że w polskich warunkach koszty obsługi długu w JST w 2014 roku w stosunku do 2007 roku nie wzrosły (a w przypadku województw znacząco się zmniejszyły) i wciąż pozostają na umiarkowanym poziomie. W 2007 roku w przypadku gmin stanowiły one przeciętnie od 10% dla gmin miejskich do ponad 16% dochodów własnych w przypadku gmin wiejskich i w 2014 roku pozostawały na analogicznym poziomie (tabela 3).

Analizując dane jednostkowe zaobserwować można duże zróżnicowanie wśród podmiotów sektora samorządowego w omawianym zakresie. Relatywnie niskie zróżnicowanie w poziomie obciążenia dochodów ogółem wydatkami na obsługę zadłużenia zaobserwowano w przypadku metropolii, w których w 2014 roku najniższe ich obciążenie wystąpiło w Katowicach (1,8%), najwyższe natomiast w Poznaniu (9,6%), a więc rozstęp wyniósł 7,8 pkt proc. Z kolei wśród gmin wiejskich, o relatywnie niskim poziomie zadłużenia w relacji do pozostałych typów administracyjnych gmin, występuje ich duże zróżnicowanie. W 2014 roku w przypadku 51 gmin wiejskich zaobserwowano brak obciążenia budżetów wydatkami na obsługę zadłużenia, jednakże wśród 168 gmin wiejskich (stanowiących ponad 10% tej populacji) udział wydatków na obsługę zadłużenia w dochodach ogółem stanowił

ponad 10%. Najwyższy ich udział występował w analizowanym roku w gminie Bierzwnik, w której wynosił on aż 46,4% dochodów ogółem. Analizując natomiast obciążenie dochodów własnych bieżącą obsługą zadłużenia, aż wśród 1052 gmin wiejskich (ponad 67% tych podmiotów) relacja ta wyniosła ponad 10% [*Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej...*]. Należy zauważyć, że wysoki udział wydatków na obsługę długu w dochodach ogółem, a w szczególności w dochodach własnych JST, z uwagi na ich charakter, stanowić może barierę dla ich rozwoju lokalnego. Wydatki związane z obsługą zadłużenia należy zaliczyć bowiem do tzw. wydatków sztywnych, które ograniczają możliwość swobodnego kreowania polityki rozwoju lokalnego przez władze samorządowe.

Tabela 3. Obciążenie dochodów ogółem i własnych wydatkami na obsługę długu w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2007–2014 (%)

| Wyszczególnienie | | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Zmiana 2014/2007 (w pkt proc.) |
|--|----------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|--------------------------------------|
| Obciążenie dochodów ogółem wydatkami na obsługę zadłużenia (%) | | | | | | | | | | |
| Gminy | wiejskie | 5,2 | 4,4 | 4,1 | 4,9 | 8,1 | 9,2 | 8,9 | 5,8 | 0,6 |
| | miejsko- wiejskie | 6,2 | 5,5 | 5,0 | 5,9 | 8,0 | 9,4 | 9,7 | 5,7 | -0,5 |
| | miejskie | 6,4 | 5,8 | 5,3 | 6,1 | 7,1 | 8,0 | 8,5 | 5,0 | -1,4 |
| Miasta na prawach powiatu (bez metropolii) | | 7,8 | 6,0 | 5,3 | 6,0 | 8,0 | 7,7 | 10,3 | 5,0 | -2,8 |
| Metropolie | | 6,1 | 5,6 | 5,6 | 7,3 | 8,3 | 8,3 | 7,4 | 6,2 | 0,1 |
| Powiaty | | 5,9 | 4,9 | 4,2 | 4,9 | 5,5 | 6,8 | 7,6 | 3,3 | -2,6 |
| Województwa | | 13,8 | 9,5 | 3,6 | 2,9 | 4,6 | 4,5 | 5,5 | 4,5 | -9,3 |
| Obciążenie dochodów własnych wydatkami na obsługę zadłużenia (%) | | | | | | | | | | |
| Gminy | wiejskie | 16,1 | 13,8 | 14,5 | 17,7 | 28,1 | 30,3 | 15,0 | 16,7 | 0,6 |
| | miejsko- wiejskie | 15,0 | 13,3 | 13,2 | 15,9 | 21,3 | 24,2 | 23,3 | 13,2 | -1,8 |
| | miejskie | 10,7 | 9,5 | 9,4 | 11,3 | 13,2 | 14,8 | 15,0 | 8,6 | -2,1 |
| Miasta na prawach powiatu | | 13,3 | 10,6 | 10,3 | 12,2 | 15,8 | 15,5 | 20,7 | 9,4 | -3,9 |
| Metropolie | | 8,8 | 8,1 | 8,6 | 11,6 | 11,6 | 13,7 | 11,9 | 9,7 | 0,9 |
| Powiaty | | 20,2 | 17,0 | 17,0 | 19,6 | 22,3 | 26,0 | 28,7 | 11,8 | -8,4 |
| Województwa | | 24,6 | 21,2 | 11,7 | 10,6 | 12,3 | 14,0 | 18,0 | 14,7 | -9,9 |

Źródło: jak w tabeli 1.

Zgodnie ze złotą regułą zrównoważonego budżetu, władze samorządowe nie powinny zaciągać zobowiązań w celu finansowania zadań bieżących. Celowość wykorzystania deficytu budżetowego nie zawsze odpowiada tej regule zadłużania się samorządów. Analizując relację wysokości deficytu budżetowego podmiotów sektora samorządowego w stosunku do zrealizowanych przez nie wydatków inwestycyjnych można zauważyć, że była ona najwyższa w latach 2009–2011, szczególnie wśród miast na prawach powiatu. Średnia relacja deficytu budżetowego w stosunku do wydatków inwestycyjnych wyniosła w przypadku miast na prawach powiatu zaledwie 15,5% w 2008 roku, natomiast w 2009 roku już blisko 49,0%. Analizując dane jednostkowe można zauważyć, że w przypadku kilkunastu gmin, w szczególności w 2010 roku, wskaźnik ten przekroczył poziom 100% (sytuacja ta dotyczyła 60 gmin, w tym 41 gmin wiejskich). Oznacza to, że zaciągnięte zobowiązania finansują także wydatki bieżące JST.

Rosnące zadłużenie sektora samorządowego, a wraz z nim dług publiczny w Polsce, powoduje dążenie władz publicznych do zwiększenia dyscypliny finansowej tych podmiotów, eliminując łączny limit zadłużenia na koniec roku i wprowadzając limit równy przeciętnej nadwyżce operacyjnej z ostatnich trzech lat. Tym samym od 2014 roku wyznacza się indywidualną zdolność kredytową jednostek samorządu terytorialnego (tzw. indywidualny wskaźnik zadłużenia – IWZ).

Tabela 4. Relacja deficytu budżetowego podmiotów sektora samorządowego w relacji do zrealizowanych wydatków inwestycyjnych w Polsce w latach 2007–2014 (%)

| Wyszczególnienie | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Relacja deficytu budżetowego w stosunku do wydatków inwestycyjnych (%) | | | | | | | | |
| gminy ogółem, w tym: | × | 4,6 | 32,5 | 37,7 | 21,5 | 0,6 | × | 3,4 |
| miejskie | × | 6,1 | 43,7 | 35,7 | 19,4 | 7,5 | × | × |
| miejsko-wiejskie | × | 7,9 | 34,9 | 40,0 | 23,9 | 2,6 | × | 3,8 |
| wiejskie | × | 1,2 | 24,7 | 37,1 | 20,8 | × | × | 5,3 |
| miasta na prawach powiatu | × | 15,5 | 48,6 | 39,9 | 37,6 | 20,5 | 6,4 | 10,3 |
| Liczba podmiotów dla których relacja deficytu budżetowego w stosunku do wydatków inwestycyjnych przekroczyła 100% | | | | | | | | |
| gminy ogółem, w tym: | 10 | 12 | 41 | 60 | 20 | 6 | 4 | 11 |
| miejskie | 0 | 1 | 12 | 5 | 5 | 1 | 0 | 0 |
| miejsko-wiejskie | 3 | 3 | 12 | 14 | 4 | 2 | 2 | 6 |
| wiejskie | 7 | 8 | 17 | 41 | 11 | 3 | 2 | 5 |
| miasta na prawach powiatu | 1 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

× oznacza brak deficytu budżetowego w danym typie podmiotów sektora samorządowego ogółem.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych pochodzących z GUS [Bank Danych Lokalnych – Finanse publiczne].

Obowiązujące od 2014 r. regulacje prawne, dotyczące możliwości zaciągania nowych zobowiązań są przedmiotem licznych dyskusji. Z jednej strony pozytywnie ocenia się powiązanie limitu zadłużenia z indywidualną sytuacją JST, a tym samym zróżnicowanie możliwości zadłużenia się poszczególnych pomiotów. Jak podkreśla bowiem Dylewski [2014, s. 127], w przypadku regulacji prawnych obowiązujących do końca 2013 roku, część JST mogła zadłużyć się ponad swoje rzeczywiste możliwości finansowe, albo też dla wielu z nich stanowiły one istotne ograniczenie (pomimo posiadania większych możliwości absorpcji zadłużenia, mierzonej wysokością nadwyżki operacyjnej). Z drugiej strony można spotkać się z poglądami, że nie jest to rozwiązanie w pełni zadowalające. Takie same ograniczenia poziomu zadłużenia dotyczą gmin, powiatów i województw, nie uwzględnia się więc nadal specyfiki poszczególnych szczebli sektora samorządowego. Ponadto krytykowane są zasady ustalania IWZ, tj. oparcie limitu zadłużenia ogólnego na danych historycznych (siła nabywczą danej JST jest określona w układzie *ex post*) i nieuwzględnianie sytuacji prognozowanej [Filipiak, 2011]. W rezultacie, określona na tej podstawie siła nabywczą JST może nie odpowiadać faktycznym możliwościom absorpcji zadłużenia. Sytuacja ta może być szczególnie niebezpieczna wtedy, gdy miniony trzyletni okres wyróżniało ożywienie gospodarcze, które bardzo korzystnie wpływa na budżet JST, a w rezultacie na wysokość limitu zadłużania się. Wystąpienie spowolnienia gospodarczego w następnym okresie spowodować może poważne trudności w spłacie zaciągniętych zobowiązań. Z kolei według Piotrowskiej-Marczak [2011, s. 201] nowe uregulowania prawne dotyczące możliwości zaciągania nowych zobowiązań przez JST mogą spowodować m.in. spowolnienie tempa ich rozwoju (szczególnie w obszarach byłej Polski B), ograniczenie planów podejmowania nowych inwestycji oraz zahamowanie składania przez JST wniosków o finansowanie ze środków unijnych.

W sytuacji wysokiego zadłużenia podmiotów sektora samorządowego, zwłaszcza największych miast na prawach powiatu – metropolii, będących swoistego rodzaju „lokomotywami” wzrostu gospodarczego oraz w warunkach nowych regulacji prawnych, rodzi się pytanie o przyszłość, czyli o możliwości realizacji nowych inwestycji, jak i obsługi zadłużenia. Przed polskimi JST stoją bowiem nadal liczne wyzwania inwestycyjne, zwłaszcza przed wieloma gminami wiejskimi o nadal bardzo niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Wysoki poziom zadłużenia ogólnego oraz wysokie koszty jego obsługi w przypadku wielu JST, zwłaszcza metropolii mogą utrudnić realizację inwestycji, zwłaszcza w warunkach wspomnianych wcześniej regulacji prawnych.

Od 2014 roku organy JST nie mogą uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym relacja łącznej kwoty związanej z obsługą długu do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytm-

metryczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących do dochodów ogółem, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku i pomniejszonych o wydatki bieżące. Głównymi problemami dla JST mogą być wysokie koszty obsługi zadłużenia oraz relatywnie niska nadwyżka operacyjna. W latach 2007–2011 poziom nadwyżki operacyjnej w przeliczeniu na mieszkańca malał, szczególnie w metropoliach (z 488,3 złotych w 2007 roku do 175,5 złotych *per capita* w 2011 roku – spadek o 64%). W kolejnych latach – 2012 i 2013 poziom nadwyżki operacyjnej JST wzrósł, szczególnie metropolii (z 175,5 zł w 2011 roku do 406,2 zł *per capita* w 2013 roku). Sytuacja ta dotyczyła przede wszystkim miasta Warszawy, w której w 2013 roku w stosunku do 2012 roku odnotowano ponad dziesięciokrotny wzrost nadwyżki operacyjnej (z 48,0 zł do 509,0 zł *per capita*) [*Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej JST...*, 2007–2013]. Można przypuszczać, że sytuacja ta związana była z cełowym działaniem wielu JST, mającym na celu wzrost indywidualnego wskaźnika zadłużenia obowiązującego od 2014 roku, który zależy m.in. od poziomu nadwyżki operacyjnej z ostatnich trzech lat. W rezultacie, jak zauważa m.in. Korolewska i Marchewka-Bartkowiak [2011, s. 4], obostrzenia zadłużenia JST mogą przełożyć się na przejmowanie odpowiedzialności za długi samorządowe przez samorządowe spółki, których zobowiązania nie są uwzględniane w zadłużeniu samorządowym.

O możliwościach angażowania się podmiotów sektora samorządowego w nowe przedsięwzięcia inwestycyjne, współfinansowane ze środków UE w obecnej perspektywie finansowej 2014–2020, będzie decydować zdolność do wypracowania nadwyżki operacyjnej, ale także możliwości wygenerowania dochodów majątkowych. Z danych zaprezentowanych w tabeli 5 wynika, że zdolność JST do wypracowywania nadwyżki operacyjnej jest znacznie niższa w relacji do wysokości uzyskanych dochodów majątkowych. W okresie od 2007 roku do 2014 roku wypracowana nadwyżka operacyjna podmiotów sektora samorządowego stanowiła zaledwie nieco więcej niż jedną trzecią poniesionych wydatków inwestycyjnych (37,8%). Pozostała ich część była więc finansowana z dochodów majątkowych i instrumentami dłużnymi. Należy jednak mieć na uwadze, że dochody majątkowe są zwykle źródłem finansowania ograniczonym. Uzależnione są one od posiadanego przez JST majątku i od potencjalnych możliwości jego sprzedaży. Dochody majątkowe mogą być w przyszłości wyczerpane, w wyniku sprzedaży majątku przez JST. W rezultacie, sumaryczna relatywnie niska zdolność do wypracowania nadwyżki operacyjnej dla całego sektora samorządowego może stanowić barierę dla możliwości finansowania, prefinansowania lub udziału w finansowaniu nowych przedsięwzięć inwestycyjnych w perspektywie finansowej 2014–2020 [Dylewski, 2014, s. 132]. Ponadto należy mieć na uwadze, że nadwyżka operacyjna stanowi także źródło spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Tabela 5. Nadwyżka operacyjna zrealizowania na tle wybranych wskaźników finansowych w JST w latach 2007–2014 (w mln zł)

| Wyszczególnienie | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Suma (2007–2014) |
|---|--------|--------|---------|---------|---------|--------|--------|--------|------------------|
| Nadwyżka/deficyt budżetowy | 2 258 | -2 602 | -12 986 | -14 970 | -10 286 | -3 046 | -380 | -2 417 | -44 429 |
| Nadwyżka operacyjna | 17 719 | 17 739 | 11 960 | 9 284 | 10 994 | 11 626 | 14 337 | 16 318 | 109 977 |
| Dochody majątkowe | 11 611 | 11 584 | 18 181 | 19 996 | 21 155 | 20 945 | 20 290 | 22 616 | 146 378 |
| w tym sprzedaż majątku | 4 324 | 4 058 | 3 142 | 3 637 | 3 491 | 3 714 | 4 069 | 4 134 | 30 569 |
| Wydatki inwestycyjne | 26 263 | 30 822 | 41 601 | 43 282 | 41 188 | 34 401 | 33 497 | 39 923 | 290 977 |
| Zadłużenie sektora samorządowego ogółem (stan na XII) | 24 483 | 28 107 | 39 325 | 53 520 | 64 261 | 67 398 | 68 398 | 71 663 | 71 663 |

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych pochodzących z Ministerstwa Finansów [*Nadwyżka operacyjna w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2007–2009, 2010–2012, 2012–2014, Zadłużenie – szeregi czasowe*].

Z rosnącym poziomem zadłużenia wiążą się także zagrożenia związane z rosnącymi kosztami obsługi długu i możliwościami jego obsługi w warunkach zachodzących zmian demograficznych. W przypadku gmin miejskich, a zwłaszcza największych miast na prawach powiatu, pojawiają się nowe wyzwania związane z obserwowanym od kilku lat zjawiskiem suburbanizacji. W rezultacie, w przyszłości znaczącym zmianom ulegć może struktura demograficzna mieszkańców miast – zwłaszcza metropolii, a w rezultacie poziom dochodów własnych jednostek samorządowych pochodzących z udziałów w podatkach państwowych od osób fizycznych.

Należy podkreślić, że potencjał demograficzny jest ważnym czynnikiem poziomu samodzielności finansowej podmiotów sektora samorządowego, która umożliwi swobodną realizację przypisanych im zadań, regulowanie zaciągniętych zobowiązań oraz świadczy o ich potencjale inwestycyjnym. Prognozy demograficzne sporządzone przez GUS stawiają największe miasta na prawach powiatu w niekorzystnej sytuacji. Z prognoz wynika bowiem, że jeśli nie wystąpią w znaczącej skali ruchy migracyjne do 2035 roku, ludność 12 badanych miast zmniejszy się o ponad 5%, a znaczący wzrost liczby mieszkańców nastąpi jedynie w Warszawie (o około 10%), a wzrost w mniejszej skali w Krakowie (o 1,9%). W tym samym czasie liczba ludności obszarów metropolitalnych nie ulegnie znaczącej zmianie [*Wyzwania inwestycyjne głównych miast Polski – perspektywa 2035, 2012*].

PODSUMOWANIE

Fundusze unijne, które zostały przyznane w budżecie Unii Europejskiej dla podmiotów sektora samorządowego w perspektywie finansowej na lata 2014–2020, stwarzają nowe możliwości dla kreowania rozwoju lokalnego. Biorąc jednak pod uwagę dynamiczny wzrost poziomu zadłużenia, jak i jego relacji do dochodów ogółem JST, jak również zmienione od 2014 roku przepisy prawne w zakresie możliwości zaciągnięcia przez te podmioty nowych zobowiązań, pojawia się obawa władz samorządowych o możliwości pełnego wykorzystania funduszy UE przewidzianych dla Polski. Wysoki poziom zadłużenia, niska zdolność inwestycyjna i relatywnie niska nadwyżka operacyjna generowana przez podmioty sektora samorządowego mogą stać się barierą dla ich rozwoju lokalnego. Wydaje się, że w obecnej perspektywie finansowej, szczególnie ważnym czynnikiem warunkującym odpowiednie zarządzanie długiem oraz rozwój lokalny będzie miał czynnik ludzki w podmiotach sektora samorządowego (tzw. kapitał ludzki). W perspektywie finansowej 2014–2020 niezwykle istotne, w warunkach ograniczonych środków własnych i niskich zdolnościach do zaciągania nowych zobowiązań przez JST, będzie skrupulatne rozpatrywanie wszystkich planowanych inwestycji pod kątem ponoszonych kosztów i potencjalnych korzyści w długim okresie.

BIBLIOGRAFIA

- Bank Danych Lokalnych*, Główny Urząd Statystyczny, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL> (dostęp: 5.04.2016 r.).
- Dylewski M., 2014, *Zadłużenie JST – problemy nowej perspektywy finansowej UE*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Studia Ekonomiczne”, nr 198/14.
- Filipiak B., 2011, *Samorządowy dług publiczny w Polsce w perspektywie zmian ustrojowych* [w:] *Finanse – nowe wyzwania teorii i praktyki. Finanse publiczne*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Kata R., 2015, *Ryzyko finansowe w kontekście zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Optimum, Studia Ekonomiczne”, nr 4 (76), <https://doi.org/10.15290/ose.2015.04.76.04>.
- Korołowska M., Marchewka-Bartkowiak K., 2011, *Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów terytorialnych*, Infos, Biuro Analiz Sejmowych, nr 21 (113).
- Nadwyżka operacyjna w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2007–2009, 2010–2011, 2012–2014*, Ministerstwo Finansów, <http://www.mf.gov.pl/web/wp/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania> (dostęp: 5.04.2016 r.).
- Patrzalek L. (red.), 2011, *Finanse – nowe wyzwania teorii i praktyki. Finanse publiczne*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Piotrowska-Marczak K., 2011, *Zagrożenia rozwoju jednostek samorządu terytorialnego – aspekt finansowy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne problemy usług”, nr 76.

- Poniatowicz M. (red.), 2013, *Finanse samorządu terytorialnego w niestabilnym otoczeniu*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
- Poniatowicz M., 2014, *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie największych miast w Polsce*, CeDeWu.PL, Warszawa.
- Raport o polskich metropoliach – Poznań*, 2015, www.pwc.pl (dostęp: 1.12.2015 r.).
- Sawkowicz P., 2003, *Zadłużenie samorządów – podstawy teoretyczne i doświadczenie Europy Zachodniej*, „Finanse Komunalne”, nr 5.
- Waligóra K., 2013, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie realizacji projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej (na przykładzie Białegostoku)* [w:] *Finanse samorządu terytorialnego w niestabilnym otoczeniu*, red. M. Poniatowicz, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2009, 2010–2011, 2012–2014*, Ministerstwo Finansów, <http://www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania> (dostęp: 5.04.2016 r.).
- Wysocki F., Lira J., 2003, *Statystyka opisowa*, Wydawnictwo Akademii Rolniczej w Poznaniu, Poznań.
- Wyzwania inwestycyjne głównych miast Polski – perspektywa 2035*, 2012, www.pwc.pl/miasta (dostęp: 1.12.2015 r.).
- Zadłużenie sektora finansów publicznych I kw. 2015*, 2015, Ministerstwo Finansów, Warszawa, www.finanse.mf.gov.pl (dostęp: 10.04.2016 r.).
- Założenie – szeregi czasowe*, Ministerstwo Finansów, <http://www.finanse.mf.gov.pl/szeregi-czasowe> (dostęp: 05.04.2016).
- Zawora J., 2013, *Zadłużenie i wynik operacyjny gmin w świetle uwarunkowań prawnych i samorządowych wydatków inwestycyjnych*, „Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, nr 103.
- Zawora J., Zawora P., 2013, *Deficyt i zadłużenie samorządów gminnych w świetle ograniczeń ustawowych*, „Przedsiębiorstwo i Region”, nr 5.

Streszczenie

Rozwój lokalny to długofalowy proces przemian dokonujących się w gospodarce. Aby były one możliwe, niezbędne jest ponoszenie wydatków, zwłaszcza inwestycyjnych. Na szczeblu lokalnym ciężar finansowy tych zmian spoczywa w głównej mierze na podmiotach sektora samorządowego. Wejście Polski do Unii Europejskiej oraz możliwość korzystania przez JST ze środków unijnych, zwłaszcza w latach 2007–2013, przyczyniło się do ich rozwoju lokalnego, w szczególności do wzrostu atrakcyjności rezydencjalnej i inwestycyjnej wielu gmin wiejskich, ale także do dynamicznego wzrostu poziomu ich zadłużenia. Z jednej strony wykorzystanie zwrotnego finansowania pozwala JST funkcjonować w warunkach niedostosowania dochodów do kosztów wykonywanych zadań oraz na utrzymanie wydatków inwestycyjnych na wysokim poziomie w warunkach niskiego ich potencjału inwestycyjnego. Z drugiej jednak strony pojawia się problem bezpiecznego poziomu zadłużenia JST oraz odpowiedniego zarządzania powstałym długiem. Nadmierne zadłużenie JST to zagrożenie nie tylko dla ich stabilnego funkcjonowania i rozwoju lokalnego, ale także dla stabilności finansowej całego sektora finansów publicznych. Celem artykułu jest analiza zjawiska zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2007–2014 oraz określenie perspektyw

rozwoju lokalnego tych podmiotów w kontekście rosnącego ich zadłużenia oraz obowiązujących od 2014 roku ograniczeń prawnych dotyczących możliwości zaciągania nowych zobowiązań przez JST. Badania przeprowadzono na podstawie baz danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów oraz Główny Urząd Statystyczny.

Słowa kluczowe: zadłużenie, jednostki samorządu terytorialnego, rozwój lokalny, perspektywa finansowa 2014–2020

The growing debt of local government units as a threat to local development

Summary

Local development is a long-term process of changes taking place in the economy. It is necessary to make expenses, especially on investments, for these changes to take place. At the local level the financial costs of these changes need to be borne chiefly by entities of the local government sector. Poland's accession to the European Union and the possibility for local government units to use the EU funds, especially between 2007 and 2013, caused their development. It resulted in greater residential and investment attractiveness of many rural communes, but their debt increased dynamically. On the one hand, by repayable financing local government units can function despite the inadequacy between their income and the costs of tasks. They can also maintain a high level of capital expenditure despite their low investment potential. On the other hand, local government units face the problem of a safe indebtedness level and appropriate debt management. Excessive indebtedness of local government units is a threat not only to their stable functioning and local development but also to financial stability of the entire public finance sector. The aim of this article is to analyse the indebtedness of local government units in Poland between 2007 and 2014 and to determine the perspectives of local development of these entities in view of their growing debt and in the context of legal limitations concerning the possibilities of local government units to incur new debts, which were introduced in 2014. The study was based on the database published by the Ministry of Finance and the Central Statistical Office.

Keywords: indebtedness, local government units, local development, financial perspective 2014–2020

JEL: O20, H62, H68, H69, H72