

# Marzanna Poniatowicz

---

## Determinanty, dynamika i zróżnicowania terytorialne deficytu i zadłużenia sektora samorządu terytorialnego w Polsce

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 100, 153-166

---

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MARZANNA PONIATOWICZ

Uniwersytet w Białymstoku

**DETERMINANTY, DYNAMIKA I ZRÓŻNICOWANIA  
TERYTORIALNE DEFICYTU I ZADŁUŻENIA SEKTORA  
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE<sup>1</sup>**

**Wprowadzenie**

W warunkach obserwowanego kryzysu sektora finansów publicznych naturalną konsekwencją jest pogarszająca się sytuacja finansowa sektora samorządowego<sup>2</sup>, znajdująca m.in. odzwierciedlenie w pogłębiającej się jego nierównowadze fiskalnej oraz dynamicznie wzrastającym zadłużeniu.

Celem opracowania jest określenie przyczyn oraz analiza zmian dotyczących wielkości, dynamiki i zróżnicowań terytorialnych deficytu oraz zadłużenia sektora samorządowego w Polsce w warunkach obserwowanego kryzysu gospodarczego i finansowego, z uwzględnieniem poszczególnych typów jednostek samorządu terytorialnego – JST (gmin, powiatów i województw samorządowych). Jako okres do analiz przyjęto lata 2008–2011.

---

<sup>1</sup> Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki.

<sup>2</sup> Podsektor samorządowy (ang. *localgovernment*) jest elementem składowym sektora *generalgovernment*. Obowiązujący w krajach członkowskich UE Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych ESA 95 – European System of Accounts wprowadza podział sektora *generalgovernment* na cztery podsektory. Są to: podsektor *central government*, określane często w Polsce mianem sektora rządowego, podsektor *stategovernment* – występujący wyłącznie w państwach federalnych, podsektor *localgovernment* oraz związany z systemem ubezpieczeń podsektor *socialsecurityfunds*.

## 1. Identyfikacja czynników oddziałujących na wzrost deficytu i długu sektora samorządowego w Polsce

Wpływ dekonunktury gospodarczej i związanego z nią kryzysu gospodarczego i finansowego na system finansów lokalnych w Polsce (również w kontekście pogłębiającej się nierównowagi dochodów i wydatków samorządowych i zwiększającego się dynamicznie zadłużenia) jest oczywisty i niekwestionowany. Zjawiska kryzysowe powodują m.in. kurczenie się bazy dochodów własnych JST. W konsekwencji takiej sytuacji dług lokalny pojawia się jako swoista, wymuszona alternatywa dla tej kategorii dochodów. Obserwowane w latach 2009–2011 wyraźne uszczuplenie własnych dochodów samorządowych (o ile w 2008 r. udział dochodów własnych w dochodach ogółem JST kształtował się na poziomie 55%, o tyle w 2011 r. zmniejszył się on do poziomu 48,8%) wiązało się zwłaszcza z tymi źródłami, które były wprost uzależnione od koniunktury gospodarczej. Dotyczyło to przede wszystkim udziałów JST w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT) oraz w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT).<sup>3</sup> Było również efektem obserwowanej stagnacji na rynku nieruchomości, która przełożyła się na niższe dochody z mienia komunalnego, a także niższe wpływy z podatku od czynności cywilnoprawnych.

Obserwowana w Polsce wysoka dynamika wzrostu deficytu i długu lokalnego to również efekt niekorzystnych dla samorządów zmian prawa, skutkujących obowiązkiem wykonywania nowych zadań, na finansowanie których JST nie posiadają adekwatnych środków. W tym aspekcie deficyt i dług sektora samorządowego są w znacznej mierze indukowane przez państwo. Według szacunków Związku Miast Polskich, od 2000 roku polskim samorządom przybyło około 60 nowych zadań, bez odpowiednich rekompensat finansowych (w potocznym języku samorządowcy określają je często mianem tzw. wrzutek)<sup>4</sup>,

---

<sup>3</sup> Od 2004 r. polskim samorządom w istotny sposób zwiększono udziały w tych podatkach, a tym samym ściślej powiązano sytuację finansową JST z fazą koniunktury gospodarczej. Aktualnie udział procentowy gmin w PIT wynosi 36,72%, w CIT – 6,71%. Analogiczne wskaźniki w przypadku powiatu to odpowiednio: 10,25% i 1,40%, natomiast w przypadku województw: 1,6% oraz 14,75%. Należy jednocześnie podkreślić, że czynnikiem negatywnie wpływającym na finanse samorządowe była reforma PIT, polegająca na obniżeniu od 2009 r. stawek podatku do poziomu 18% i 32% (wcześniej obowiązujące progi podatkowe to: 19%, 30% i 40%). Nie towarzyszyły temu żadne zmiany systemowe dotyczące kwestii rekompensaty JST utraconych dochodów. Negatywny wpływ na dochody JST miało również wprowadzenie tzw. ulgi rodzinnej (na dziecko).

<sup>4</sup> Jako przykłady takich zmian można podać nie tylko wspomniane wcześniej zmiany w podatku PIT, ale również wprowadzenie zwolnień w podatku od spadku i darowizn dla członków

skutkujących uszczupleniem dochodów JST wszystkich szczebli. Według ostrożniejszych szacunków Związku Miast Polskich jest to kwota ok. 8 mld zł rocznie, natomiast według szacunków Banku Gospodarstwa Krajowego – nawet 14 mld zł rocznie. Należy nadmienić, że są to działania niezgodne z zapisami Konstytucji, zgodnie z którymi: *Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych*<sup>5</sup>.

Kolejnym czynnikiem determinującym wysoką dynamikę wzrostu deficytu i długu lokalnego w Polsce są inwestycje samorządowe współfinansowane z funduszy pomocowych UE. Należy pamiętać o tym, że instrumenty dłużne odgrywają określoną rolę jako czynnik podnoszenia zdolności absorpcyjnych JST. Wynika to z obowiązującej w UE zasady współfinansowania<sup>6</sup>. W tym miejscu należy jednak podkreślić, że wpływ środków pomocowych UE na poziom zadłużenia samorządów w Polsce nie jest tak duży, jak się powszechnie uważa. W roku 2011 zobowiązania JST zaciągnięte w związku z realizowanymi projektami UE stanowiły kwotę blisko 7 mld zł (czyli 10,6 % ogólnej wielkości zobowiązań JST). Najwyższa, łączna kwota zobowiązań dotyczyła gmin (ok. 3,2 mld zł), podobna – miast na prawach powiatu (3,1 mld zł), najniższe kwoty – województw (0,4 mld zł) i powiatów (0,3 mld zł)<sup>7</sup>.

Kolejny czynnik wzrostu zadłużenia JST ma charakter niejako psychologiczny. Obserwowana od kilku lat w Polsce „zwiększona presja na zadłużenie” to w dużej mierze swoista reakcja władz lokalnych na regulacje najnowszej ustawy o finansach publicznych<sup>8</sup>, zmieniające w zasadniczy sposób dopuszczalne limity zadłużenia JST. Dotychczasowe limity (wciąż jeszcze obowiązujące) to wielkość skumulowanego zadłużenia odniesiona do dochodów JST nie

---

najbliższej rodziny, a także zmiany w podatku od czynności cywilnoprawnych (szacowane skutki dotyczące obniżenia dochodów gmin związanych z tymi podatkami to ok. 1 mld zł rocznie), zmiany w podatku od nieruchomości, polegające na wyłączeniu z podatku linii kablowych (spadek dochodów gmin o ok. 0,5 mld zł) itp.

<sup>5</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, sprost.: Dz.U. z 2001 r., nr 28, poz. 319, art. 167 ust. 1.

<sup>6</sup> Zgodnie z nią, dofinansowanie UE ma uzupełniać fundusze własne beneficjenta (JST), a nie powinno ich zastępować. Wymagany jest określony „wkład własny” beneficjenta, a wobec ograniczonych dochodów własnych JST jego funkcję często pełnią środki uzyskane z wykorzystania instrumentów zwrotnych.

<sup>7</sup> *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Rada Ministrów, Warszawa 2012, s. 23.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240, z późn. zm.

większa niż 60% (ten limit zostanie zachowany) oraz wielkość kosztów obsługi długu odniesiona do tychże samych dochodów nie większa niż 15% (limit obowiązujący do końca 2013 r.). Od roku 2014 zaczną funkcjonować nowe, zróżnicowane dla każdej JST indywidualne wskaźniki zadłużenia – IWZ (art. 243 ustawy o finansach publicznych), bazujące na wielkości nadwyżki operacyjnej wyliczanej za trzy lata poprzedzające dany rok budżetowy, w którym będą zaciągane zobowiązania dłużne. Zgodnie z nimi stosunek kosztów obsługi długu w danym roku do dochodów w tym samym roku nie może przekroczyć średniej z wyliczonych dla trzech poprzednich lat stosunków nadwyżki operacyjnej (powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku) do dochodów. Wprowadzono wprawdzie długie okresy przejściowe obowiązywania „starych” limitów, ale już sam fakt planowanych zmian spowodował obawy samorządowców, że w przyszłości niektóre JST stracą formalną zdolność kredytową, a co za tym idzie – możliwość korzystania z instrumentów dłużnych<sup>9</sup>. Zmobilizowało to samorządy do zadłużania się jeszcze na „starych” zasadach.

## 2. Nierównowaga fiskalna sektora samorządowego w Polsce – wielkość, dynamika i struktura terytorialna

Jednym z kluczowych przejawów lokalnego kryzysu finansowego jest nierównowaga fiskalna podsektora *localgovernment*. Interesująco przedstawiają się porównania Polski w tym zakresie z innymi państwami członkowskimi UE (tabela 1).

---

<sup>9</sup> Wszystko wskazuje na to, że są to obawy uzasadnione. Z ostatniego raportu Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych wynika, że IWZ obliczone dla każdej JST na 2012 r. wskazują na znaczące obniżenie liczby JST – do 227 JST (8,1% ogółu) – dla których, regulacja z art. 243 byłaby korzystniejsza od obecnie obowiązującego limitu kosztów obsługi zadłużenia (15%) w relacji do dochodów. Analogiczny limit obliczony na 2011 r. był korzystniejszy dla 437 JST (15,6% ogółu), natomiast obliczony na 2010 r. – dla 721 JST (25,7% ogółu). Jednocześnie z tych samych analiz wynika, że gdyby „nowy” limit obowiązywał już dziś, to 108 JST (3,5% ogółu), w tym: 75 gmin, 2 miasta na prawach powiatu oraz 31 powiatów nie mogłoby dokonywać w 2012 r. żadnych spłat zaciągniętych już zobowiązań z powodu ujemnych wskaźników IWZ otrzymanych za ostatnie trzy lata (2009–2011). Por. *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 roku*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2012, s. 184.

Tabela 1

Wynik podsektora *localgovernment* w Polsce na tle pozostałych krajów członkowskich UE-27 w latach 2008–2011 (jako % PKB)

Kraj/lata	2008	2009	2010	2011
Austria	0,0	-0,3	-0,4	0,0
Belgia	0,2	0,0	0,0	0,0
Bułgaria	-0,4	-0,9	0,0	0,0
Cypr	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Czechy	-0,1	-0,6	-0,5	-0,3
Dania	-0,4	-0,7	-0,2	0,0
Estonia	-0,7	-0,5	0,2	0,1
Finlandia	-0,4	-0,7	-0,2	-0,4
Francja	-0,5	-0,3	-0,1	0,0
Grecja	-0,1	0,0	-0,3	0,3
Hiszpania	-0,5	-0,6	-0,6	-0,8
Holandia	-0,5	-0,7	-0,8	-0,7
Irlandia	-0,4	0,0	0,1	0,0
Litwa	-0,2	-0,4	0,1	-0,4
Luksemburg	0,4	-0,1	0,1	0,1
Łotwa	-1,3	-1,7	-0,3	-0,4
Malta	0,0	0,0	0,0	0,0
Niemcy	0,4	-0,1	-0,2	0,0
<b>Polska</b>	<b>-0,2</b>	<b>-1,1</b>	<b>-1,2</b>	<b>-0,7</b>
Portugalia	-0,5	-0,8	-0,8	-0,4
Rumunia	-1,1	-0,8	-0,1	-0,6
Słowacja	-0,1	-0,6	-0,9	0,0
Słowenia	-0,6	-0,6	-0,4	-0,1
Szwecja	-0,1	-0,3	0,2	-0,3
Węgry	0,1	-0,4	-0,8	0,8
Wielka Brytania	-0,3	-0,3	0,0	-0,2
Włochy	-0,4	-0,4	-0,5	-0,3
<b>UE-27</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,2</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie Statistics Database, Eurostat, [www.epp.eurostat.ec.europa.eu](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu) (12.07.2012).

Z danych zaprezentowanych w tabeli 1 wynika, że w latach 2008–2010 obserwujemy systematyczne pogarszanie się wyników finansowych podsektora samorządowego w większości państw członkowskich UE. Rekordowy pod tym względem okazał się zwłaszcza rok 2010, w którym Polska osiągnęła najwyższy w UE-27 wskaźnik relacji deficytu podsektora samorządowego do PKB, kształtujący się na poziomie 1,2%, czyli czterokrotnie wyższym niż średnia UE-27 (0,3% PKB). Co charakterystyczne, w 2011 roku wynik polskiego sekto-

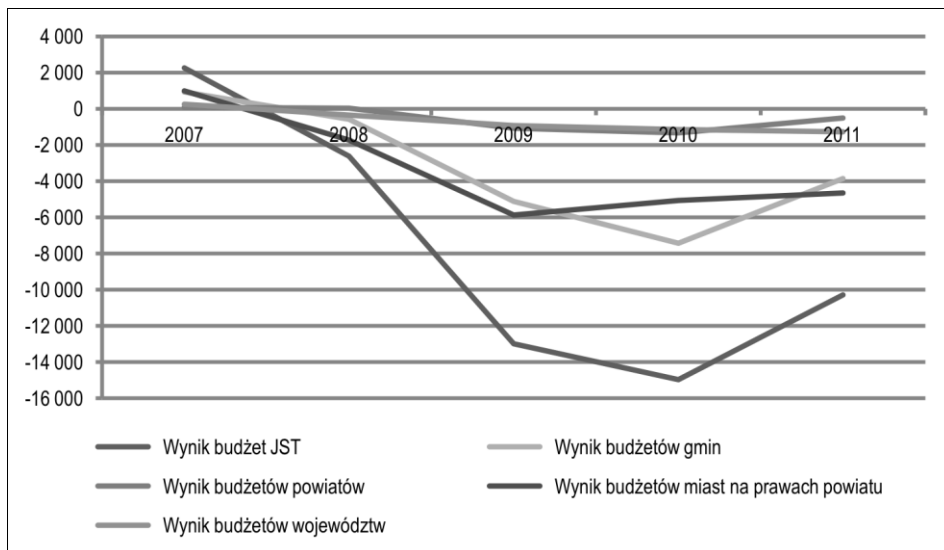
ra samorządowego uległ widocznej poprawie (zbiorczy deficyt zmniejszył się do poziomu 0,7% PKB), aczkolwiek Polska wciąż pozostawała krajem o jednym z najwyższych wskaźników deficytu sektora samorządowego w relacji do PKB (wyższy deficyt wystąpił tylko w Hiszpanii).

Wspomniane pozytywne trendy dotyczące zmniejszenia deficytu widoczne są również w aspekcie analizy zmian dotyczących zbiorczych wyników budżetowych poszczególnych typów JST (gmin, miast na prawach powiatów, powiatów i województw). Zobrazowano to na rysunku 1, z którego wynika, że ostatnim rokiem budżetowym, w którym odnotowano dodatnie, zbiorcze wyniki budżetowe w sektorze samorządowym był rok 2007 (nadwyżka na poziomie 2,3 mld zł). Swoisty rekord w zakresie nierównowagi fiskalnej sektora samorządowego padł natomiast w 2010 roku, kiedy to łączny deficyt tego sektora osiągnął wielkość blisko 15 mld zł (9,2% dochodów). Kumulacja tego zjawiska nastąpiła w gminach (w 2010 r. – deficyt na poziomie 7,4 mld zł) i miastach na prawach powiatu (–5,1 mld zł). Przelamanie trendów wysokiej dynamiki wzrostowej deficytu nastąpiło najwcześniej w przypadku miast na prawach powiatu (w 2009 r.), a następnie gmin i powiatów (w 2010 r.), natomiast w województwach niewielka dynamika wzrostu deficytu utrzymywała się wciąż w 2011 roku. W ujęciu zagregowanym zbiorczy deficyt budżetowy JST w 2011 roku spadł do poziomu 10,3 mld zł (6% dochodów)<sup>10</sup>. Pomimo że wciąż dominowały jednostki, które zamknęły swój budżet niedoborem (1952, czyli ok. 70% wszystkich JST), ich liczba była jednak niższa niż w 2010 roku, a co charakterystyczne – liczba JST „nadwyżkowych” wzrosła ponad 2,5-krotnie (857 jednostek, tj. ponad 30% wszystkich JST)<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> W tym kontekście budzą wątpliwości rozwiązania (jako zbyt restrykcyjne, wobec zmniejszającego się deficytu) zaproponowane przez Ministerstwo Finansów (nowelizacja ustawy o finansach publicznych z dnia 15 marca 2012 r., która ma wejść w życie jeszcze w tym roku budżetowym), które w sposób odgórny i scentralizowany ograniczają deficyt analizowanego sektora w 2012 r. do poziomu 10,5 mld zł, w 2013 r. – 10 mld zł, a w 2014 r. – 9 mld zł oraz do poziomu 0,5 % PKB w 2015 r. (tzw. reguła wydatkowa).

<sup>11</sup> *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych...*, s. 176.

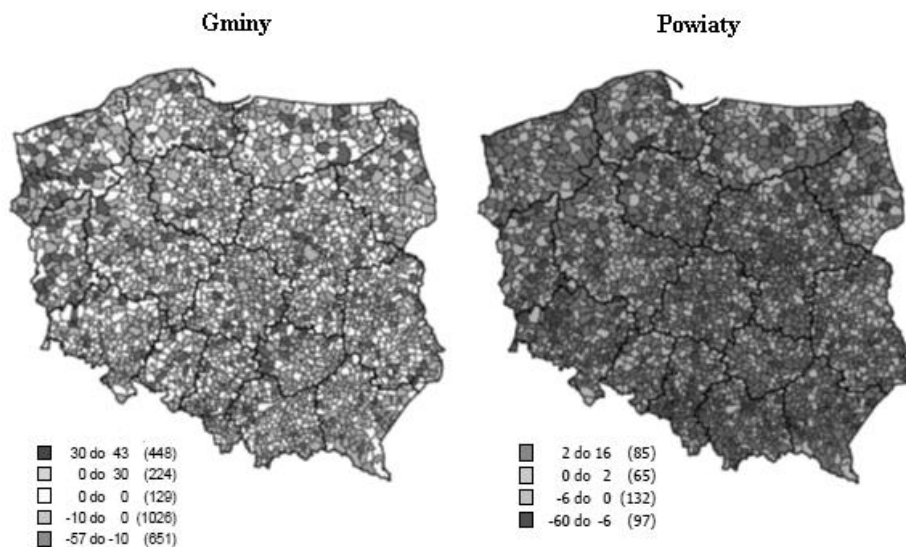


Rys. 1. Zmiany w zakresie zbiorczych wyników budżetowych JST w Polsce w rozbiciu na poszczególne typy jednostek samorządowych w latach 2008–2011 (w mld zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2007–2011, Ministerstwo Finansów.

Na rysunku 2 przedstawiono przestrzenne zróżnicowanie wyników finansowych gmin (lewa strona rysunku) i powiatów (prawa strona) w relacji do dochodów ogółem w 2011 roku. Z danych tam zawartych wynika, że w analizowanym roku deficyt budżetowy wystąpił w blisko 70% gmin, 85% miast na prawach powiatów oraz 60% powiatów (województwa nie zostały uwzględnione na rysunku, ale wszystkie zanotowały ujemne wyniki budżetowe). Najwięcej gmin z deficytem wystąpiło w województwie świętokrzyskim (82%) i zachodniopomorskim (81%), a najmniej w opolskim i łódzkim (odpowiednio: 63% i 64%). W przypadku powiatów grodzkich najwyższe deficyty budżetowe odnotowano w Warszawie (ok. 1 mld zł), Poznaniu (0,6 mld zł), Gdańsku (0,5 mld zł) i Łodzi (0,3 mld zł).





Rys. 2. Terytorialne zróżnicowanie wyników budżetowych (nadwyżek/deficytów) w relacji do dochodów gmin i powiatów w 2011 r. (w %)

Źródło: R. Dzierzgwa, *Terytorialne zróżnicowanie deficytu i zadłużenia JST w kontekście możliwości finansowania projektów w przyszłej perspektywie UE*, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.

### 3. Problematyka zadłużenia polskiego sektora samorządowego

Naturalną konsekwencją pogłębiającej się nierównowagi fiskalnej jest dynamiczne rosnące zadłużenie sektora samorządowego. Problem ten w odniesieniu do Polski na tle pozostałych państw członkowskich UE zobrazowano w tabeli 2.

Tabela 2

Zadłużenie podsektora *localgovernment* w Polsce na tle pozostałych krajów członkowskich UE-27 w latach 2008–2011 (dług po konsolidacji; jako % PKB)

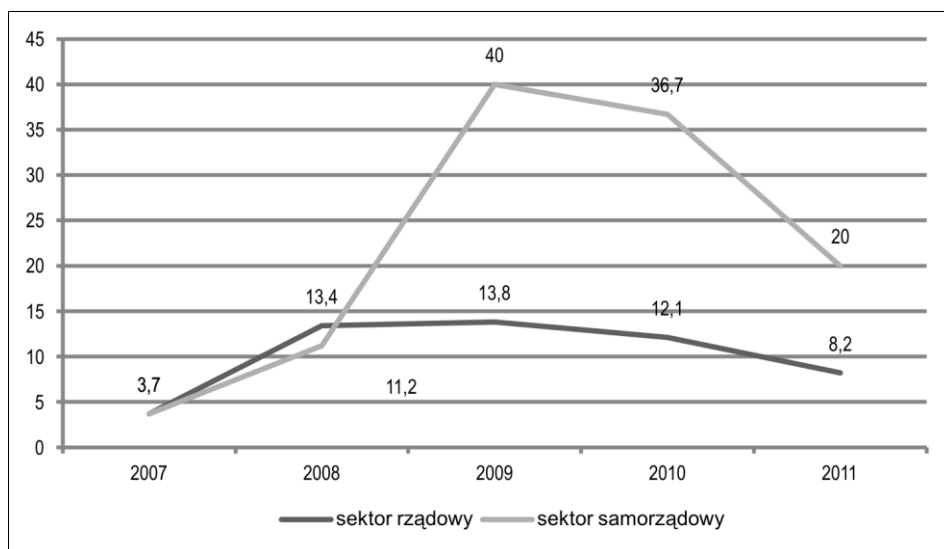
Kraj/lata	2008	2009	2010	2011
Austria	1,9	2,3	2,8	2,9
Belgia	4,8	4,8	5,0	4,9
Bułgaria	0,6	1,0	1,2	1,2
Cypr	1,9	2,0	2,0	1,9
Czechy	2,4	2,6	2,6	2,6
Dania	6,6	7,3	7,2	7,3
Estonia	3,1	4,0	3,8	3,4
Finlandia	5,4	6,5	6,5	6,5
Francja	7,6	8,3	8,3	8,3
Grecja	0,8	0,9	0,9	0,9
Hiszpania	2,9	3,3	3,4	3,3
Holandia	7,3	7,9	8,3	8,6
Irlandia	3,0	3,5	3,6	3,5
Litwa	1,2	1,6	1,6	1,7
Luksemburg	2,2	2,3	2,4	2,3
Łotwa	4,2	5,8	6,4	6,1
Malta	0,0	0,0	0,1	0,1
Niemcy	5,1	5,5	5,4	5,4
<b>Polska</b>	<b>2,3</b>	<b>3,0</b>	<b>3,9</b>	<b>4,3</b>
Portugalia	4,5	5,1	5,6	5,9
Rumunia	1,9	2,3	2,5	2,4
Słowacja	1,9	2,4	2,7	2,6
Słowenia	0,9	1,5	1,8	1,9
Szwecja	5,5	5,5	5,6	6,9
Węgry	3,9	4,2	4,7	4,3
Wielka Brytania	4,8	4,8	4,8	4,8
Włochy	8,0	8,5	8,2	8,1
<b>UE-27</b>	<b>5,2</b>	<b>5,8</b>	<b>5,8</b>	<b>5,9</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie Statistics Database...

Z danych zawartych w powyższej tabeli wynika, że Polska jest krajem, w którym zadłużenie sektora samorządowego w relacji do PKB pozostaje wciąż na poziomie niższym niż średnia UE-27. Udział polskiego długu sektora samorządowego w relacji do PKB wynoszący w 2011 roku ok. 4,3% można określić jako przeciętny na tle UE-27 (średnia dla UE-27 to 5,9%, a najwyższe wskaźniki, przekraczające 8%, odnotowano w takich państwach, jak: Francja, Włochy i Holandia). Z drugiej strony jest to jeden najwyższych wskaźników na tle no-

wych państw członkowskich UE. Należy podkreślić, że bardziej od polskiego jest zadłużony tylko samorząd terytorialny Łotwy.

Niewątpliwą specyfiką samorządu terytorialnego w Polsce jest niezwykle wysoka dynamika wzrostu jego zadłużenia, znacznie wyższa niż w większości pozostałych państw członkowskich UE (w analizowanym okresie, tj. ostatnich czterech lat, wyższą zaobserwowano tylko w Słowenii). Co charakterystyczne, jest ona również znacznie wyższa od dynamiki wzrostu zadłużenia polskiego sektora rządowego (w latach 2009 i 2010 – prawie 3-krotnie, w 2011 r. – ok. 2,4-krotnie). Zobrazowano to na rysunku 3.



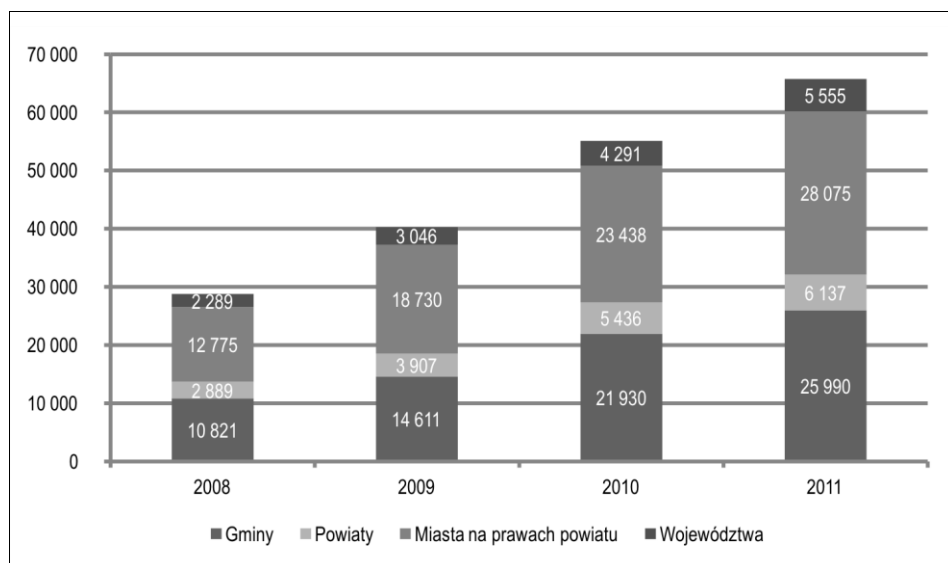
Rys. 3. Dynamika wzrostu zadłużenia sektora samorządowego w Polsce na tle sektora rządowego w latach 2007–2011 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2007–2011...

Z zaprezentowanych na rysunku 3 danych widać wyraźne wyhamowanie tej dynamiki w ciągu ostatnich dwóch lat. Wynika to zarówno z faktu zakończenia przez samorządy finansowania wielu inwestycji unijnych, jak i z wykorzystania przez JST restrykcyjnych limitów długu lokalnego wynikających ze wspomnianej wcześniej ustawy o finansach publicznych.

Na rysunku 4 przedstawiono zmiany dotyczące wielkości zobowiązań finansowych w latach 2008–2011, z uwzględnieniem kategorii rodzajowej JST. Podmiotami mającymi kluczowe znaczenie z punktu widzenia wielkości długu samorządowego są miasta na prawach powiatu i gminy, na które przypada ponad 82% ogólnego zadłużenia JST.

Biorąc pod uwagę przeciętne zadłużenie JST w relacji do dochodów ogółem (w 2011 r. wyniosło ono 38,4%, w 2010 r. – 33,8%), to powyżej średniej w 2011 roku zadłużone były miasta na prawach powiatu (48,5%) i wyodrębnione spośród nich miasto stołeczne Warszawa (52,9%), natomiast w najniższym stopniu obciążone były długiem powiaty (26,1%)<sup>12</sup>.

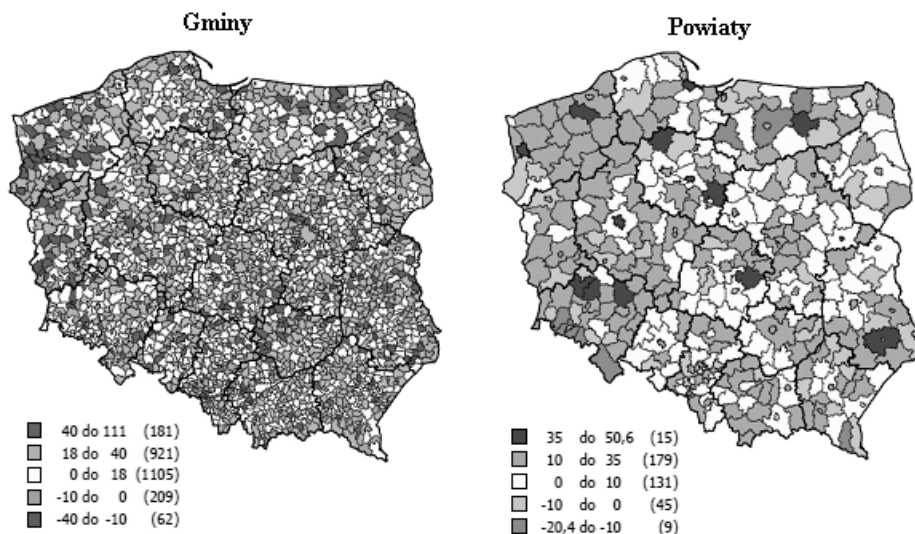


Rys. 4. Wielkość zobowiązań według rodzaju JST w latach 2008–2011 (w mld zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań rocznych z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2008–2011...

Dynamika zmian wielkości długu lokalnego charakteryzuje się znacznym zróżnicowaniem terytorialnym. Zobrazowano to na rysunku 5.

<sup>12</sup> *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych...*, s. 178.

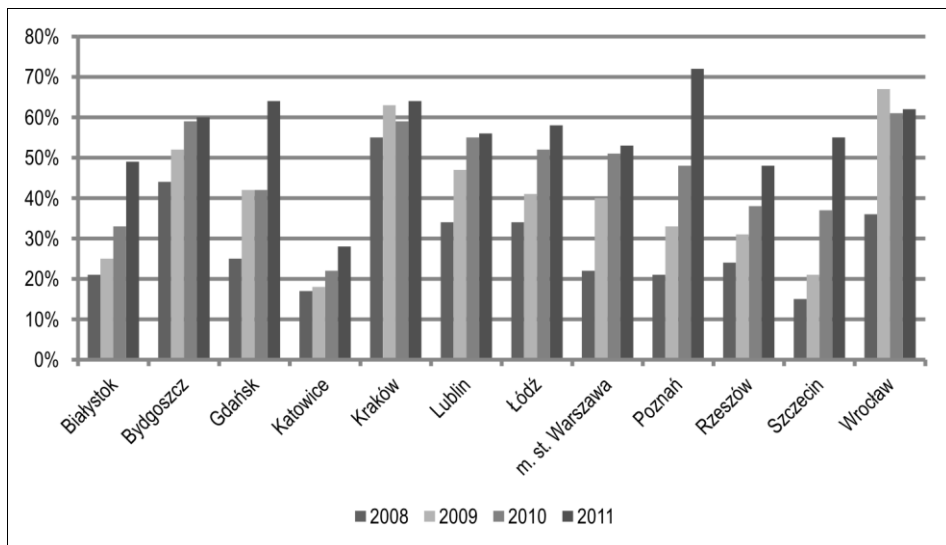


Rys. 5. Terytorialne zróżnicowanie zmian wskaźnika zadłużenia ogółem gmin i powiatów w latach 2008–2011 (bez zadłużenia związanego z finansowaniem projektów UE; w punktach procentowych)

Źródło: R. Dzierzgwa, *Terytorialne zróżnicowanie deficytu...*

Z danych zaprezentowanych na rysunku 5 wynika, że największa liczba gmin o największym przyroście wskaźnika zadłużenia znajdowała się w województwach wielkopolskim i zachodniopomorskim, natomiast w przypadku powiatów wyższy poziom zmian wskaźnika zadłużenia ogółem odnotowano na obszarze Polski zachodniej.

Na zakończenie, krótkiego komentarza wymagają zmiany w zakresie zadłużenia największych miast w Polsce. To w tych jednostkach, będących jednocześnie kluczowymi inwestorami sektora publicznego ma miejsce kumulacja długu samorządowego.



Rys. 6. Zmiany wskaźnika relacji zobowiązań do dochodów ogółem w największych miastach Polski w latach 2008–2011

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Krajowej Rady Regionalnych Izb Ob-  
rachunkowych.

Z danych zaprezentowanych na rysunku 6 wynika, że w 2011 roku w znaczący sposób wzrosły wskaźniki zadłużenia większości miast – organizatorów Mistrzostw Europy – Euro 2012: w Poznaniu zadłużenie osiągnęło pułap 72% dochodów, w Gdańsku – powyżej 64%, we Wrocławiu – prawie 63%. Tylko w Warszawie nie przekroczyło ustawowego wskaźnika 60% i wyniosło ok. 53%. Najwyższe przyrosty wskaźnika zadłużenia w analizowanym okresie ostatnich czterech lat wystąpiły w Poznaniu, Szczecinie i Gdańsku.

## Podsumowanie

Pogłębiająca się nierównowaga fiskalna i dynamicznie wzrastające zadłużenie sektora samorządowego w Polsce to jedne z istotniejszych symptomów obserwowanego kryzysu finansów lokalnych. Zjawiska te indukowane są nie tylko w wyniku osłabienia koniunktury gospodarczej, a w konsekwencji spadku dochodów własnych samorządu, ale również są efektem niekorzystnych dla JST zmian prawa, skutkujących obowiązkiem finansowania dodatkowych zadań.

Istotnym czynnikiem determinującym wysoką dynamikę wzrostu deficytu i długu lokalnego w Polsce są również inwestycje samorządowe współfinansowane z funduszy pomocowych UE w rekordowej dla JST perspektywie finansowej 2007–2013, w tym również inwestycje związane z organizacją Mistrzostw Europy – Euro 2012. Paradoksalnie, określoną determinantą eskalacji długu lokalnego były również zaostżenia prawne limitów długu samorządowego wprowadzone ustawą o finansach publicznych. Zastosowanie przez ustawodawcę długich okresów przejściowych obowiązywania starych limitów w swoisty sposób zmobilizowało samorzady do intensywniejszego wykorzystania instrumentów zwrotnych jeszcze na starych zasadach. W efekcie tych uwarunkowań Polska w ostatnich latach stała się państwem o jednym z najwyższych wskaźników relacji deficytu podsektora samorządowego do PKB (wśród państw UE-27), a także wskaźników relacji długu lokalnego do PKB (dotyczy grupy nowych państw członkowskich UE). Istotnymi cechami polskiego długu lokalnego jest jego niezwykle wysoka dynamika wzrostu (jedna z najwyższych w państwach członkowskich UE) oraz znaczny zakres dywersyfikacji terytorialnej.

## **DETERMINANTS, DYNAMICS AND TERRITORIAL DIVERSITY OF POLISH LOCAL GOVERNMENT DEFICIT AND DEBT**

### **Summary**

Among the natural consequences of the present economic and financial crisis is a steady deterioration in the financial standing of the local self-government sector – a crucial part of the public finance system – which is reflected, among other things, in the growing fiscal imbalance and rapidly increasing debt of this sector. The purpose of the paper is to identify the factors, economic and legal, which have a bearing on this process, and to analyse changes in the magnitude and dynamics of Polish local government deficit and debt, both in terms of the aggregate amount in relation to GDP and in terms of particular types of local government units (communes, districts, provinces). The analysis was performed for the period 2008–2011.

*Translated by Marzanna Poniatowicz*