

# Sławomir Franek

---

## Źródła ekspansji zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 100, 69-80

---

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.

SŁAWOMIR FRANEK  
Uniwersytet Szczeciński

## **ŹRÓDŁA EKSPANSJI ZADŁUŻENIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE**

### **Wstęp**

Ostatnie lata przyniosły istotny wzrost zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Doprowadziło to do podjęcia działań mających ograniczyć poziom ekspansji zadłużenia JST. Wyrazem tego stały się zmiany zapisów ustawy o finansach publicznych wprowadzające od 2014 roku nowy sposób wyliczania limitu długu JST, uzależniający jego wysokość od wygenerowanej nadwyżki operacyjnej (tzw. indywidualny wskaźnik długu) oraz budzące kontrowersje rozszerzenie kategorii pozycji zaliczanych do długu publicznego wprowadzone zapisami rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa. W dalszym ciągu trwa też dyskusja nad wprowadzeniem limitów deficytu dla jednostek samorządu terytorialnego. Celem artykułu jest wskazanie głównych przyczyn wzrostu zadłużenia JST w ostatnich latach ze szczególnym uwzględnieniem wpływu absorpcji środków pochodzących z funduszy europejskich na ten wzrost.

### **1. Dług podsektora samorządowego a dług publiczny**

Sytuacja finansów publicznych w ostatnich latach uległa istotnemu pogorszeniu i jest to prawidłowość o charakterze globalnym, a problemy krajów stre-

fy euro są tego doskonałą egzemplifikacją. W polskich warunkach znajduje odzwierciedlenie w narastającym długu sektora finansów publicznych oraz nierównowadze budżetowej. Począwszy od 2008 roku, doszło do stopniowego pogorszenia salda sektora finansów publicznych. O ile bowiem w latach 2005–2007 (głównie dzięki znaczącemu wzrostowi PKB) zauważyć można było stopniowe obniżanie deficytu i długu sektora, to rok 2008 przyniósł odwrócenie tego trendu. Złożyły się na to trzy główne przyczyny. Po pierwsze, w skali globalnej uwidoczniły się skutki kryzysu ekonomicznego, zapoczątkowanego zaburzeniami na rynku kredytów hipotecyjnych, co wymusiło konieczność ekspansji fiskalnej (a przede wszystkim monetarnej) w wielu krajach dla ratowania gwałtownie się obniżającego wzrostu gospodarczego. Drugą przyczyną było wprowadzenie od 2009 roku niższych stawek podatku dochodowego od osób fizycznych. Po trzecie, doszło też do istotnych zmian po stronie wydatkowej wskutek zwiększenia aktywności inwestycyjnej sektora finansów publicznych dzięki realizacji projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Wskutek pogorszenia salda budżetowego, 7 lipca 2009 roku Rada Ecofin stwierdziła występowanie w Polsce nadmiernego deficytu i wystosowała rekomendacje dotyczące jego obniżenia. Tak więc chęć ograniczenia ekspansji fiskalnej ze strony rządu, która znalazła odzwierciedlenie w zaostrzeniu sposobu kwalifikowania tytułów dłużnych do długu publicznego (a więc i długu jednostek samorządu terytorialnego), jest elementem strategii mającej przyczynić się do wypełnienia wymogów Paktu Stabilności i Wzrostu w zakresie poziomu deficytu.

W tabeli 1 ukazano poziom długu publicznego w Polsce, z podziałem na podsektory: rządowy (SR), samorządowy (SS) i ubezpieczeń społecznych (SU).

Tabela 1

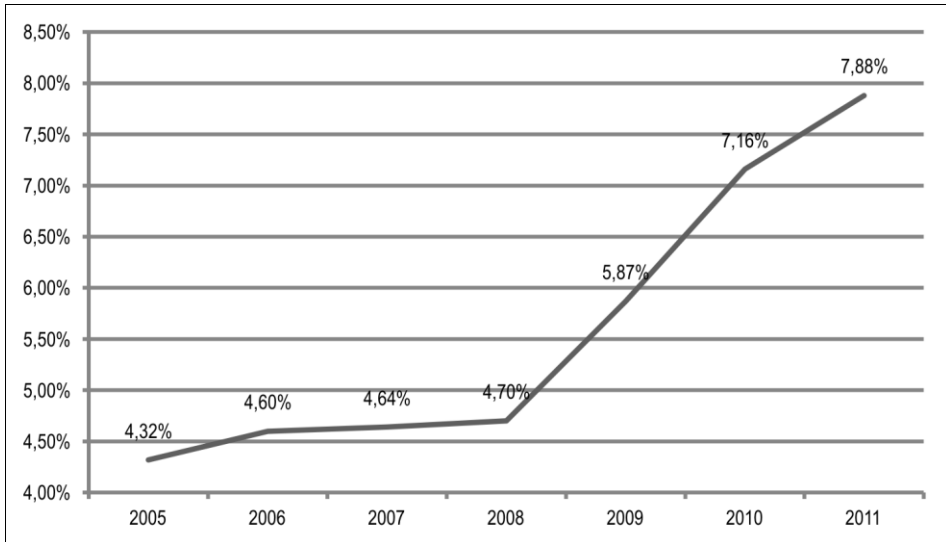
## Dług sektora finansów publicznych w Polsce w latach 2005–2011 (mld zł)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
SFP, w tym:	466,6	506,3	527,4	597,8	669,9	747,9	815,3
SR	439,3	477,9	500,2	566,9	623,6	692,4	748,8
SS	20,2	23,3	24,5	28,1	39,3	53,5	64,3
SU	7,1	5,1	2,7	2,8	7,0	2,0	2,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2005–2011.

Analiza danych zawartych w tabeli 1 wskazuje na gwałtowny wzrost długu publicznego, którego poziom w roku 2011 był o 75% wyższy niż w roku 2005. Szczególnie mocno na tym tle wyróżnia się podsektor samorządowy, którego zadłużenie w badanym okresie wzrosło ponad trzykrotnie, przy czym znaczna część tego wzrostu dokonała się po 2008 roku, a więc w okresie perturbacji całego sektora finansów publicznych. Taka dynamika zadłużenia w jednostkach samorządu terytorialnego jest wskazywana jako podstawowy argument za koniecznością ograniczania zadłużania się podsektora samorządowego<sup>1</sup>.

Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, że udział długu samorządowego w całości długu publicznego nie jest znaczący, o czym świadczą dane przedstawione na rysunku 1.



Rys. 1. Udział długu podsektora samorządowego w długu sektora finansów publicznych w Polsce w latach 2005–2011

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2005–2011.

<sup>1</sup> Wywiad ministra J. Rostowskiego w radiu TOK FM z 22.09.2010, [http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,8409236,Rostowski\\_\\_Deficyt\\_sektora\\_finansow\\_publiczny\\_ch\\_przekroczy.html](http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,8409236,Rostowski__Deficyt_sektora_finansow_publiczny_ch_przekroczy.html) (8.06.2012).

Z danych zaprezentowanych na rysunku 1 wynika, że dług podsektora samorządowego w całości długu sektora finansów publicznych jest raptem kilku-procentowy. O ile jednak do roku 2008 kształtował się on na poziomie ok. 4,5%, to kolejne lata przyniosły wzrost jego poziomu do nieco ponad 7% w całości długu publicznego. Tym samym uznać należy, że skoro poziom długu publicznego w Polsce stanowi zagrożenie dla stabilności makroekonomicznej państwa, to główna przyczyna tego stanu rzeczy leży po stronie budżetu państwa, a nie budżetów jednostek samorządu terytorialnego<sup>2</sup>. Przyglądając się jednak strukturze dochodów jednostek samorządu terytorialnego, prawdziwość tej tezy nie jest oczywista. W tabeli 2 przedstawiono skalę transferów z podsektora rządowego skierowanych do jednostek samorządu terytorialnego.

Tabela 2

Powiązania podsektora samorządowego z sektorem finansów publicznych w mld zł

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Transfery do budżetów JST otrzymane z podsektora rządowego	47,3	53	56,3	63,5	78,3	84	90,6
Transfery otrzymane przez podsektor samorządowy z innych podsektorów	50,1	78,1	83,6	95,5	116,5	125,5	123,8
Saldo transferów podsektora samorządowego (otrzymane – przekazane)	36,7	58,2	62	72,6	90,3	93,9	99,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2005–2011.

Po pierwsze, zauważyć można, że corocznie kwota transferów z budżetu państwa rośnie. Po drugie, podkreślić należy, że poziom salda transferów między podsektorem samorządowym a resztą sektora finansów publicznych wskazuje, że jego wielkość corocznie jest większa od deficytu sektora finansów publicznych. Ta prawidłowość oznacza, że nie można kondycji podsektora samorządowego traktować w oderwaniu od kondycji finansów publicznych, skoro jednostki samorządu terytorialnego dysponują środkami publicznymi groma-

<sup>2</sup> P. Swianiewicz, *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium, Warszawa 2011, s. 197.

dzonymi przez cały sektor, a więc także pozyskiwanymi przez ministra finansów na zaspokojenie potrzeb pożyczkowych. Wskazuje to jednocześnie, że podmiotowa struktura długu publicznego z dominującym udziałem długu Skarbu Państwa nie odzwierciedla rzeczywistego wykorzystania środków publicznych przez poszczególne jednostki sektora finansów publicznych. Można więc postawić tezę, że struktura podmiotowa długu publicznego w Polsce jest pochodną sposobu organizacji sektora finansów publicznych. Skoro na wiele podmiotów sektora finansów publicznych (w tym na jednostki samorządu terytorialnego) nakładane są zadania, przy braku dostatecznych dochodów własnych na ich realizację, to wymusza to konieczność transferów między poszczególnymi podsektorami w sektorze finansów publicznych. Powoduje to brak poczucia odpowiedzialności poszczególnych elementów sektora za całość sytuacji finansów publicznych. Tak więc w przypadku jednostek samorządu terytorialnego ich ograniczona samodzielność finansowa stanowi niejako alibi dla niedostrzegania kompleksowości poziomu zadłużenia publicznego. Stąd też opór środowiska samorządowego przed ograniczeniami w zakresie finansowania. Opór ten znajduje odzwierciedlenie w zarzutach kierowanych do władzy centralnej, takich jak<sup>3</sup>:

- nakładanie na podsektor samorządowy nowych zadań albo zwiększanie zakresu zadań już realizowanych bez zagwarantowania środków na ich realizację;
- brak możliwości zmniejszania deficytu przez jednostki samorządu terytorialnego (w odróżnieniu od budżetu państwa) przez zmianę wydajności źródeł dochodów. Ta asymetria powoduje, że budżet państwa ogranicza swój deficyt np. przez wzrost akcyzy czy podwyżki stawki podatku VAT, co dla jednostek samorządu terytorialnego oznacza wzrost kosztów;
- zmniejszanie drogą ustawową, także pod naciskiem różnych *lobbies*, dochodów samorządowych, czego przykładem może być nowelizacja przepisów, która pozbawiła gminy znaczącej części wpływów z podatku od nieruchomości w wyniku zmiany definicji budowli sieciowych.

---

<sup>3</sup> Stanowisko Związku Miast Polskich w sprawie stanu finansów miast na tle całego sektora finansów publicznych, Związek Miast Polskich, Poznań 2011, s. 2.

## 2. Analiza źródeł wzrostu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego

W tabeli 3 ukazano poziom zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego z podziałem na poszczególne ich grupy.

Tabela 3

Zobowiązania poszczególnych grup JST w latach 2005–2011 (mln zł)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Zobowiązania ogółem, w tym:	21 181	24 949	25 876	28 775	40 294	55 094	65 756
gminy	8 067	9 586	9 959	10 821	14 611	21 930	25 990
powiaty	1 816	2 493	2 640	2 889	3 907	5 436	6 137
miasta na prawach powiatu	10 415	11 296	11 259	12 775	18 730	23 438	28 075
województwa	883	1 574	2 019	2 289	3 046	4 291	5 555

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST za lata 2005–2011.

Po pierwsze, ponad 80% zobowiązań wygenerowanych zostało przez gminy oraz miasta na prawach powiatu, a więc te grupy jednostek samorządu terytorialnego, które dysponują dochodami z tytułu podatków lokalnych oraz szerokim zakresem zadań publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem zadań o charakterze infrastrukturalnym. Oczywiście o skali zadłużeniu tych dwóch grup decyduje przede wszystkim ich liczebność.

Po drugie, zwraca uwagę ponad sześciokrotny wzrost zobowiązań samorządów wojewódzkich, co bez wątpienia jest wynikiem znaczenia tego szczebla samorządowego w procesie absorpcji środków europejskich.

Po trzecie, zauważyć należy, że w 2011 roku największy spadek dynamiki zobowiązań w stosunku do roku poprzedniego wykazały miasta na prawach powiatu, co jest zapewne wynikiem ich agresywnej polityki finansowania zadań długim w latach wcześniejszych i stopniowego ograniczania zdolności kredytowej mierzonej wysokością ustawowych wskaźników zadłużenia.

Po czwarte wreszcie, w badanym okresie ponad trzykrotnie wzrosło zadłużenie powiatów, które na tle innych szczebli JST wykazują się ograniczoną możliwością generowania dochodów własnych, co oznacza, że dług jest dla nich koniecznością w przypadku realizacji zadań inwestycyjnych.

W tabeli 4 zaprezentowano strukturę długu JST w relacji do ich dochodów budżetowych.

Tabela 4

## Struktura poziomu długu JST względem ich dochodów

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
liczba JST ogółem	2808	2808	2808	2808	2808	2809	2809
liczba JST zadłużonych	2674	2703	2670	2660	2663	2743	2 696
liczba JST zadłużonych poniżej 10%	921	791	856	832	660	333	375
liczba JST zadłużonych (50%–60%)	23	29	34	29	71	203	238
liczba JST zadłużonych pow. 60%	9	12	5	2	17	70	32

\* dane za 2011 ukazują wielkość zadłużenia bez uwzględnienia zobowiązań zaciągniętego na finansowanie projektów unijnych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST za lata 2005–2011.

Z przedstawionych danych wynika, że stopniowo maleje liczba JST nieposiadających zadłużenia. Są to zazwyczaj gminy wiejskie. Maleje także liczba JST mających wskaźnik zadłużenia nieprzekraczający 10% dochodów. O ile w 2005 roku takich jednostek było ponad 25%, to w 2010 roku ich udział spadł do niecałych 12%. Jednocześnie prawie dziesięciokrotnie wzrosła liczba JST mających poziom zadłużenia przekraczający 50% dochodów, w tym także takich, których relacja długu do dochodów przekracza 60%. Przekroczenie tej granicy nie oznacza jednak zawsze przekroczenia ustawowego poziomu zadłużenia, bowiem do liczenia tego wskaźnika wyłączane są zobowiązania zaciągane na współfinansowanie projektów otrzymujących wsparcie z funduszy Unii Europejskiej. I tak w roku 2010 na 70 jednostek, których dług przekroczył 60% dochodów, aż 53 mieściło się w dopuszczalnych granicach zadłużenia w związku z wyłączeniem części długu z ustawowego wskaźnika zadłużenia.



### 3. Dług jednostek samorządu terytorialnego a absorpcja środków europejskich

Jednym z często używanych przez przedstawicieli środowiska samorządowego argumentów o konieczności zadłużania się jest fakt realizacji projektów współfinansowanych ze środków europejskich. W tabeli 6 ukazano wielkość przychodów JST służących sfinansowaniu deficytu w odniesieniu do nowo zaciąganych zobowiązań przeznaczanych na finansowanie projektów europejskich.

Tabela 5

Przychody JST pozyskiwane na realizację programów i projektów europejskich (mln zł)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Przychody ogółem	12 895	17 230	16 660	21 024	29 717	33 702	32 442
Przychody na realizację programów i projektów europejskich, w tym:	1 380	3 216	2 697	995	1 590	2 972	3 288
kredyty i pożyczki	1 364	3 161	2 627	981	1 458	2 614	2 705
obligacje JST	16	55	68	10	132	350	583
pozostałe papiery wartościowe	–	–	2	5	1	8	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST za lata 2005–2011.

Okazuje się, że nowo zaciągane zobowiązania na finansowanie projektów europejskich stanowią nieznaczące źródło przychodów JST. W 2011 roku spośród wszystkich zaciągniętych przez JST nowych kredytów i pożyczek nieco ponad 18% stanowiły takie, które służyły realizacji projektów europejskich. W przypadku nowo wyemitowanych obligacji wskaźnik ten w 2011 roku kształtował się na poziomie niecałych 13%. Już te dane wskazują, że główną siłą napędową wzrastającego długu w jednostkach samorządu terytorialnego są przedsięwzięcia finansowane ze środków własnych.

W tabeli 6 ukazano wielkość wydatków inwestycyjnych JST na tle wydatków ogółem oraz w porównaniu z wydatkami na realizację projektów i programów europejskich.

Tabela 6

Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach JST (mln zł) w latach 2005–2011

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Wydatki JST ogółem	103 807	120 038	129 113	145 183	167 828	177 766	181 595
Wydatki inwestycyjne JST	17 750	24 380	26 258	30 820	41 601	43 282	41 188
Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem	17,10%	20,31%	20,34%	21,23%	24,79%	24,35%	22,68%
Wydatki na realizację projektów i programów europejskich	4 768	8 671	8 340	6 259	17 639	20 975	24 046
Relacja wydatków na realizację projektów i programów europejskich do wydatków inwestycyjnych JST	26,86%	35,57%	31,76%	20,31%	42,40%	48,46%	58,38%

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST za lata 2005–2011.

Po pierwsze, z zaprezentowanych danych wynika, że udział wydatków inwestycyjnych JST w ostatnich latach wyniósł prawie 25%, co znacznie przewyższa tę relację dla budżetu państwa. Nie można jednak zapominać, że istotna część inwestycji samorządowych powstała dzięki dotacjom otrzymywanym z podsektora rządowego, tj. budżetu państwa i funduszy celowych.

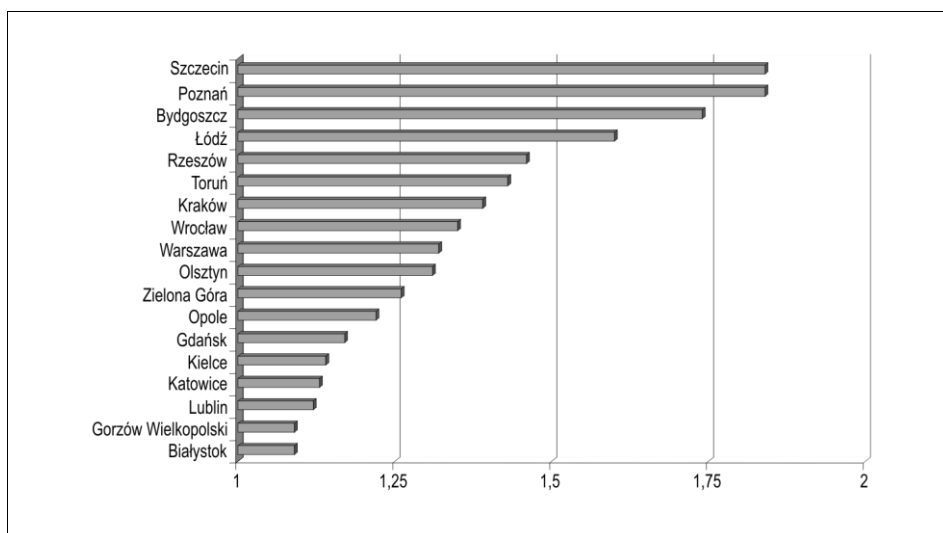
Po drugie, wzrost relacji wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem był związany ze wzrostem wydatków JST przeznaczanych na realizację projektów unijnych. Absorpcja środków europejskich stała się więc czynnikiem wzrostu nakładów inwestycyjnych podsektora samorządowego.

Po trzecie, w latach 2009–2010, a więc w okresie gwałtownego wzrostu zobowiązań JST, ich dynamika wzrostu była większa niż dynamika wydatków inwestycyjnych, co jest symptomem zmniejszającego się udziału środków własnych JST w finansowaniu zadań inwestycyjnych. W takiej sytuacji dalsze zwiększanie planów inwestycyjnych JST może być niebezpieczne z punktu wi-

dzenia ich stabilności finansowej. Stąd też zauważalne zmniejszenie skali wydatków inwestycyjnych JST w 2011 roku.

#### 4. „Ukryty” dług jednostek samorządu terytorialnego a normy ostrożnościowe

Zwrócić przy tym należy uwagę, że znaczna część zadań inwestycyjnych JST może być finansowana przez spółki komunalne, których zadłużenie nie jest wliczane do długu publicznego, jako że spółki te będąc podmiotami komercyjnymi, nie są elementem sektora finansów publicznych. Świadczyć to może o rzeczywistej skali obciążenia jednostek samorządu terytorialnego długiem. W ten sposób część JST „ukrywa” część swojego długu, co ukazano na rysunku 2.



Rys. 2. Stopień ukrytego zadłużenia miast

Źródło: *Monitoring zadłużenia miast wojewódzkich*, Instytut Kościuszki, Warszawa 2011, s. 9.

Obrazować to mogą badania przeprowadzone na przykładzie miast wojewódzkich<sup>4</sup>. Liczba spółek komunalnych w tych miastach jest mocno zróżnicowana, najwięcej spółek posiada Warszawa jako największe miasto ze zdecydowanie największym budżetem. Liczba spółek w stolicy wynosi 44. Najmniej spółek posiadają Zielona Góra i Gorzów Wielkopolski: po 6. Razem wszystkie miasta wojewódzkie posiadają 280 spółek prawa handlowego. Ze względu na fakt, że w badaniu zostały uwzględnione wyniki 140 spółek dostępnych w Monitorze Polski B, można domniemywać, że obliczenie zadłużenia wszystkich spółek zwiększyłoby rzeczywiste zadłużenie poszczególnych miast. Uwzględniając ukryty dług generowany przez spółki w zadłużeniu miast, najbardziej zadłużone są Szczecin, Bydgoszcz i Poznań (wskaźnik zadłużenia rzeczywistego powyżej 90%). W sumie 11 spośród 18 miast przekracza ustawową granicę 60% długu, przy założeniu uwzględniania długu spółek komunalnych. W największym stopniu zadłużenie ukrywa Poznań i Szczecin: o 85% i 84%, w nieco mniejszym Bydgoszcz i Łódź: 74% i 60%. W przypadku stopnia ukrytego deficytu budżetowego uwagę zwraca Kraków, którego rzeczywisty deficyt jest 13-krotnie większy od oficjalnego. W dalszej kolejności plasują się: Zielona Góra, Wrocław, Bydgoszcz, w których deficyt rzeczywisty ponad dwukrotnie przekracza deficyt oficjalny. Mimo tak dużej skali zjawiska ukrywania rzeczywistej sytuacji finansowej, w 8 miastach wzrost deficytu nie wynika z rosnących w równym stopniu wydatków inwestycyjnych, co budzi wątpliwości. Miasta te bowiem nie mogą tłumaczyć zjawiska ukrywania deficytu aktywnością inwestycyjną, gdyż ta jest zbyt mała. Taki sposób prezentowania danych o zadłużeniu zmienia postrzeganie norm ostrożnościowych wynikających z ustawy o finansach publicznych. Trudno uznać je za miarodajny wyznacznik zdolności kredytowej, skoro obejmują cząstkowe obciążenie zasobów samorządowych skutkami zadłużenia, nie uwzględniając przy tym zróżnicowania organizacyjnego wykonywanych zadań publicznych, zwłaszcza w obszarze infrastruktury komunalnej.

## **Podsumowanie**

Udział długu podsektora samorządowego, mimo znacznej jego dynamiki w ostatnich latach, jest niewielki w stosunku do długu całego sektora finansów publicznych. Argument ten nie jest jednak wystarczający do uznania działań

---

<sup>4</sup> *Monitoring zadłużenia...*

zmierzających do ograniczenia ekspansji zadłużenia JST za przedwczesne. Pamiętać bowiem należy, że znaczna część zadań samorządowych finansowana jest ze środków transferowanych z podsektora rządowego. Oznacza to, że nie można kondycji podsektora samorządowego traktować w oderwaniu od kondycji finansów publicznych, skoro jednostki samorządu terytorialnego dysponują środkami publicznymi gromadzonymi przez cały sektor, a więc także pozyskiwanymi przez Ministra Finansów na zaspokojenie potrzeb pożyczkowych.

Nie do końca trafne jest ponadto przekonanie o znaczącym wpływie środków europejskich na przyrost długu JST. Okazuje się, że główną siłą napędową wzrastającego długu w jednostkach samorządu terytorialnego są przedsięwzięcia finansowane ze środków własnych.

## **SOURCES OF DEBT EXPANSION OF LOCAL GOVERNMENT UNITS IN POLAND**

### **Summary**

This paper aims to identify the main causes of local government debt growth in Poland in recent years. Particular attention was paid to impact the absorption of EU funds on the level of debt in local government units. It was noted that the condition of the local government sub-sector should be analyzed in conjunction with the situation of the whole public sector. The article also demonstrated that the implementation of projects co-financed from EU funds have little effect on the growth of local government debt.

*Translated by Sławomir Franek*