

Urszula Król

Zadłużenie gmin w Polsce w latach 2010–2014 – zarys problematyki

Rocznik Samorządowy 5, 157-169

2016

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.



Urszula Król, Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych, Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny w Radomiu

Zadłużenie gmin w Polsce w latach 2010–2014 – zarys problematyki

Debt of municipalities in Poland for the years 2010–2014 – the outline of the subject

przesłanie tekstu: 2 lutego 2016 r., ocena redakcji: 28 marca 2016 r., recenzja: 20 czerwca 2016 r., akceptacja do druku: 21 czerwca 2016 r.

Abstrakt

W artykule przedstawiono kondycję finansową polskich gmin oraz to, w jaki sposób finanse samorządu terytorialnego wpływają na gospodarkę państwa. Analizie poddane zostały dane finansowe polskich gmin w latach 2010–2014. Omówiono sposoby zarządzania finansami przez gminy oraz czynniki, które je warunkują. Następnie opisano sytuację gospodarczą polski ze szczególnym uwzględnieniem długu publicznego. W związku z długiem publicznym analizie poddany został również stan zadłużenia polskich gmin.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, dług publiczny, gmina, gospodarka państwa

Abstract

This article presents the financial position of Polish communes. Except that, it describes the relationship between the financial position of the local self-government finances and the economy of the state. Financial data of Polish communes was analysed from 2010 to 2014. The ways of the financial management in communes are presented together with the factors, which determine these ways. Next, the current economic situation is presented with particular references to the national debt. In relation to the national debt a level of indebtedness of Polish communes is also analysed.

Keywords: commune, national debt, public finances, state economy

1. Wstęp

Uważa się, że obecnie rozwój gospodarki w znacznym stopniu opiera się o wiedzę, która jest wykorzystywana w celu coraz szybszego generowania postępu o charakterze techniczno-organizacyjnym. Musimy jednak pamiętać, że korzystanie w gospodarce

z posiadanych zasobów wiedzy, a także tworzenie nowej wiedzy wymaga współdziałania wielu uczestników procesu gospodarczego, głównie tych, którzy są odpowiedzialni za kształtowanie odpowiedniej infrastruktury oraz tworzenie instytucjonalnych warunków sprzyjających rozwojowi gospodarczemu. Owe warunki są określane przez źródła endogenicznego rozwoju regionalnego opartego na wewnętrznym kapitale materialnym i ludzkim danej jednostki terytorialnej. Aktualnie kształtujące się sieci współpracy tworzą zbiór relacji między wieloma uczestnikami procesu gospodarczego. Ważną rolę odgrywają w nich - obok przedsiębiorstw, licznych organizacji konsultingowych i usługowych, instytucji badawczych i finansowych – administracja rządowa i samorządy terytorialne¹. Działania władz gminnych w budowaniu innowacyjnej gospodarki powinny być głównie skierowane na wspieranie aktywności lokalnych przedsiębiorców, rozwój badań i nauki oraz edukacji, gdyż takie warunki sprzyjają powstawaniu innowacji w gospodarce. Wspieranie i tworzenie tych korzystnych uwarunkowań dla innowacji ze strony samorządu gminnego uzależnione jest jednak od jego dobrej kondycji finansowej.

Celem niniejszego artykułu jest podkreślenie roli wieloletniej prognozy finansowej nie tylko jako instrumentu pozwalającego zachowywać zasady uchwalania budżetu w zakresie deficytu i długu publicznego, ale również jako narzędzia mającego na celu ograniczanie zadłużenia gmin. Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego ma istotny wpływ na sytuację finansową kraju a to wiąże się bezpośrednio z rozwojem gospodarczym. Podstawowymi czynnikami mającymi wpływ na rozwój gospodarczy są w szczególności: kapitał ludzki, ziemia i surowce, postęp techniczny oraz innowacje. Nie można jednak pomijać wpływu, jaki na gospodarkę wywiera działalność jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem gmin jako podstawowych jednostek podziału państwa.

2. Gospodarka finansowa gmin

Gospodarka finansowa powadzona przez gminy polega głównie na gromadzeniu dochodów i przychodów oraz na dokonywaniu wydatków i rozchodów w celu wykonywania zadań własnych i zleconych gminy. Stanowi ona fundament funkcjonowania samorządu gminnego, a także warunkuje jego rozwój i konkurencyjność oraz zabezpiecza realizację potrzeb jego mieszkańców. Dla mieszkańców gmin niezwykle istotne znaczenie ma więc skuteczne zarządzanie finansami gminy oraz prowadzenie właściwej polityki dochodowej i wydatkowej. W tym celu konieczne jest prowadzenie analizy dochodów i wydatków budżetowych oraz dokonywanie oceny sytuacji finansowej gmin². Sytuację finansową gmin obrazuje – moim zdaniem – poziom długu, wyniki budżetów, struktura dochodów i wydat-

ków oraz stopień spełnienia ustawowych ograniczeń dotyczących prowadzenia gospodarki finansowej. Należy pamiętać, że obecnie finanse publiczne gmin przeżywają kryzys, który niekorzystnie wpływa na stabilizację finansową sektora centralnego. Wskaźnik zadłużenia sektora samorządowego od blisko 15 lat utrzymuje się na bardzo wysokim poziomie.

Na poziom dochodów gmin mają wpływ decyzje właściwych organów samorządowych. Ze sprawozdań budżetowych za 2014 r. wynika, że na skutek obniżenia górnych stawek podatków, udzielenia ulg i zwolnień (bez ulg i zwolnień ustawowych) oraz podjęcia decyzji o umorzeniu, rozłożeniu na raty i odroczeniu terminu płatności, do budżetów gmin nie wpłynęła kwota 3 970,7 mln zł, co stanowiło 4,7% dochodów ogółem gmin, a w odniesieniu do dochodów własnych gmin 9,5%. Należy pamiętać jednak, że tego rodzaju decyzje stanowią narzędzie polityki podatkowej prowadzonej przez gminy, które tym sposobem reagują na sytuację swoich mieszkańców i ich potrzeby. Przede wszystkim mają one charakter stymulacyjny, mający na celu zwiększenie przedsiębiorczości i rozwoju głównie małych i średnich przedsiębiorstw. Dzięki wprowadzonym ulgom gminy stają się atrakcyjniejsze dla przedsiębiorców, którzy wówczas chętniej inwestują na jej terenie przyczyniając się tym samym do rozwoju danej gminy i do zmniejszenia poziomu bezrobocia. Przyznany zakres władztwa podatkowego jest również o tyle istotny, że stanowi podstawowy wyznacznik samodzielności finansowej gmin. W 2014 r. dochody ogółem gmin wyniosły 84 549,0 mln zł i w porównaniu z 2013 r. wzrosły one o 5,6%. Gminy wykonały plan dochodów budżetowych w 97,4%³.

Tabela 1. Wyszczególnienie dochodów gmin ogółem.

	2010	2011	2012	2013	2014
Wykonanie w mln zł	72 310,5	75 830,7	78 407,5	80 043,4	84 549,0
Plan w mln zł	74 812,1	78 326,3	80 713,3	82 657,4	86 763,3
Wskaźnik wykonania w %	96,7	96,8	97,1	96,8	97,4
Rok poprzedni = 100	111,4	104,9	103,4	102,1	105,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Wydatki gmin wyniosły 85 070,1 mln zł, w roku 2014 co oznaczało wzrost o 7,1% w porównaniu do roku poprzedniego, a plan wydatków został wykonany w 92,9%.

Tabela 2. Wydatki gmin ogółem.

	2010	2011	2012	2013	2014
Wykonanie w mln zł	79 740,6	79 686,9	78 491,4	79 442,5	85 070,1
Plan w mln zł	86 826,3	86 102,5	84 575,1	85 948,0	91 544,1
Wskaźnik wykonania w %	91,8	92,5	92,8	92,4	92,9
Rok poprzedni = 100	113,9	99,9	98,5	101,2	107,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Według danych za 2014 r. zadłużenie w jednostkach samorządu terytorialnego wyniosło 68 579 mln zł i stanowiło 35,4% planowanych dochodów ogółem i było o 2,8% wyższe od zadłużenia w analogicznym okresie roku ubiegłego, natomiast w stosunku do 2013 r. zadłużenie było niższe jedynie o 0,8%. Należy jednak zauważyć, że spowolnienie gospodarcze dotknęło gminy w szczególny sposób. Gminy ze względu na podstawowy i pierwotny szczebel podziału administracyjnego kraju realizują wiele ustawowych zadań, od których zależy dobrobyt lokalnej społeczności, a w konsekwencji stan finansów publicznych w ogóle. Można jednak odnieść wrażenie, że zarządzanie gospodarką niektórych gmin staje się zbiorem luźnych i nieskojarzonych rozwiązań organizacyjnych, ekonomicznych i technicznych, aniżeli systemem spójnym i całościowym. Władze gmin skupiają się głównie na zadaniach bieżących, a nie długookresowych, natomiast o poszczególnych rozstrzygnięciach przesądzają nie tyle względy merytoryczne, co raczej polityczne⁴. Mimo sprecyzowania granic samodzielności dochodowej gminy zarówno w artykule 168 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁵, jak i w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁶, w dalszym ciągu wiele kontrowersji związanych jest z prawnymi granicami dokonywania przez gminę wydatków w celu realizacji zadań gminy, określonych w szczególności w ustawie o samorządzie gminnym⁷ i generowaniu w związku z tym deficytu i długu publicznego. Aprobata wymaga twierdzenie, że tzw. złota zasada finansów publicznych – rozumiana jako odpowiednio skonstruowana zasada zrównoważonego budżetu – jest podstawowym, ale niewystarczającym instrumentem zapobiegania niewypłacalności gminy⁸.

Polska w zakresie ograniczenia długu gmin przyjęła tzw. model reguł fiskalnych, który polega na wprowadzeniu za pomocą norm prawnych do systemu finansów samorządowych limitów oraz ograniczeń, które mogą dotyczyć całkowitego poziomu zadłużenia, wydatków, które mogą być finansowane środkami pożyczkowymi, kwot przeznaczonych na obsługę zadłużenia, określonych form lub rodzajów instrumentów dłużnych⁹. Ważne miejsce w dyskusji nad zapobieganiem powstawania nadmiernego zadłużenia zajmuje zagadnienie ram fiskalnych. W Polsce funkcjonują reguły fiskalne odnoszące się do finansów gmin. Wpisane zostały do ustawy o finansach publicznych¹⁰ i opierają się na metodologii

krajowej. W 2014 r. zaczęły obowiązywać nowe reguły fiskalne, co nastąpiło razem z wygaśnięciem części dotąd obowiązujących reguł. W ich przypadku można mówić o regułach utrzymanych w mocy, obowiązujących do 2014 r. i po tej dacie.

Reguły te można formułować następująco:

1. Reguła fiskalna wprowadzona w wyniku nowelizacji ustawy o finansach publicznych obowiązująca od 2014 r.:

- Indywidualny limit zadłużenia, podlegający modyfikacjom w zależności od szeregu czynników, m.in. łącznej kwoty ze spłaty zobowiązań, dochodów i wydatków bieżących, dochodów ze sprzedaży majątku oraz relacji tych wartości na przestrzeni trzech lat, musi być zgodny ze wzorem określonym w artykule 243 ustawy o finansach publicznych¹¹.

2. Utrzymana w mocy reguła fiskalna:

- Planowane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat poprzedzających i tzw. wolne środki.

3. Reguły fiskalne wygasające w 2014 r.:

- Relacja długu do dochodów na koniec kwartału i roku budżetowego nie może przekroczyć 60%;
- Kwoty wydatków ponoszone z tytułu finansowania zadłużenia oraz z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji na dany rok budżetowy nie mogły być większe niż 15% dochodów w tym okresie.

Reguły, które wygasły w 2014 r., zostały zastąpione przez – niżej omówiony – indywidualny wskaźnik zadłużenia¹².

W 2014 r. zobowiązania gmin ogółem wyniosły 26 436,2 mln zł (spadek o 2,6% w porównaniu do 2013 r.). Zadłużenie z tytułu kredytów i pożyczek stanowiło 98,7% zobowiązań ogółem wszystkich gmin, tj. 26 104,2 mln zł. Zobowiązania ogółem w 2014 r. wystąpiły w 2 362 gminach (95,3% ogółu). Zadłużenie bez zobowiązań na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków unijnych odnotowano w 2 312 gminach, co odpowiadało 95,8% ogółu. Wskaźnik zadłużenia liczony jako relacja zobowiązań ogółem do wykonanych dochodów dla gmin w 2014 r. wyniósł 31,3%, co oznaczało spadek o 0,9 punktu procentowego w stosunku do 2013 roku. Wskaźnik zadłużenia bez zobowiązań na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków unijnych wynosił 28,5% (spadek o 0,6 p. proc. w porównaniu do 2013 r.)¹³.

Dynamiczny wzrost zadłużenia sektora samorządu terytorialnego nastąpił poczynając od 2009 roku. Jako przyczyny tego zjawiska wskazuje się:

- spadek dochodów własnych samorządu terytorialnego, spowodowany kryzysem gospodarczym, co negatywnie wpłynęło na ogólną sytuację finansową samorządu terytorialnego;
- uruchamianie samorządowych inwestycji współfinansowanych z funduszy pomocowych Unii Europejskiej, w przypadku których instrumenty dłużne podnoszą zdolność absorpcyjną środków unijnych;
- mobilizację podmiotów samorządowych do zadłużania się na zasadach obowiązujących do końca 2013 r. w obawie przed formalną utratą zdolności kredytowej w obliczu nowych zasad wyznaczających limity zadłużenia gmin według wielkości nadwyżki operacyjnej wypracowanej za ostatnie 3 lata¹⁴.

W tym miejscu trzeba wyjaśnić, że ustawa o finansach publicznych z dnia 29 sierpnia 2009 r. wprowadziła zmiany w sposobie obliczania dopuszczalnego poziomu zadłużenia samorządów. Indywidualny wskaźnik zadłużenia zastąpił, obowiązujące do końca 2013 r. bariery określone w art. 169 i art. 170 ustawy o finansach publicznych. Do 2014 roku wszystkie jednostki samorządu terytorialnego obowiązywały bowiem dwa ilościowe limity zadłużenia lokalnego. Pierwszy stanowił 15%-owy limit relacji planowanych spłat kredytów, pożyczek i wykupu obligacji wraz z odsetkami i dyskontem w danym roku budżetowym do dochodów budżetowych. Drugim był 60%-owy limit relacji łącznej kwoty długu do dochodów budżetowych. Od 2014 r. obowiązuje nowa norma regulująca limitowanie zadłużenia samorządu terytorialnego oparta na zindywidualizowanym podejściu do obliczania dopuszczalnego poziomu zadłużenia samorządów. Natomiast o dopuszczalnym poziomie zadłużenia gminy decyduje kształtowanie się relacji wielkości obsługi długu do środków, które w ocenie ustawodawcy można przeznaczyć na jego spłatę, tj. przede wszystkim do nadwyżki operacyjnej z trzech minionych lat. Zmiana ta była spowodowana wadami uprzednio obowiązujących wskaźników, takimi jak: ograniczenie możliwości zadłużania się jednostek o dobrej kondycji finansowej, a zarazem możliwość nadmiernego zadłużania się jednostek o niskiej kondycji finansowej, nieuwzględnienie wielkości i potencjału dochodowego jednostki, stosowanie przez instytucje finansowe i ratingowe innych metod oceny zdolności kredytowej samorządów¹⁵. Nowy wskaźnik – jak wynika z treści uzasadnienia do projektu ustawy – był wynikiem postulatów wielokrotnie zgłaszanych przez jednostki samorządu terytorialnego, m.in. podczas Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego¹⁶.

3. Sytuacja gospodarcza Polski

Polska zaskakująco dobrze zniosła okres spowolnienia gospodarczego i jego następstwa. Począwszy od 2008 r. jej realny PKB wzrósł łącznie o 19%, co stanowiło absolut-

ny wyjątek w Unii Europejskiej. Po dwóch latach przejściowego kryzysu w 2014 r. nastąpi-

Urszula Król

ło ożywienie aktywności gospodarczej w miarę wzrostu popytu wewnętrznego, który zastąpił handel zagraniczny, stając się głównym czynnikiem napędzającym wzrost gospodarczy. Oczekuje się, że wysokie spożycie prywatne utrzyma się w krótkim okresie, dzięki stabilnej sytuacji w zakresie zatrudnienia i wzrostowi płac realnych. Obserwowane ożywienie akcji kredytowej w połączeniu ze spadkiem kosztów finansowania i wzrostem marż zysku powinno wesprzeć dodatkowo prywatne inwestycje, na które wciąż niekorzystnie wpływa nie-sprzyjające otoczenie biznesu. Zgodnie z przewidywaniami, inwestycje publiczne również powinny nabrać tempa w 2016 r., wraz z uruchomieniem realizacji nowych projektów finansowanych przez UE. W 2014 r. stopa bezrobocia znacznie spadła, a wskaźnik zatrudnienia poprawił się w związku z silnym wzrostem zatrudnienia i zmniejszeniem się liczby osób w wieku produkcyjnym. Podobnie jak w pozostałych państwach Europy osłabła także presja inflacyjna. W 2014 r. inflacja spadła do zerowego poziomu; na 2016 r. jest przewidywane ponowne pojawienie się niskiej inflacji. Swoje dobre wyniki gospodarcze w ciągu ostatnich 25 lat Polska zawdzięcza głównie konkurencyjnym kosztom pracy, natomiast aby przesunąć się w górę łańcucha wartości dodanej, powinna raczej zwiększyć swoje zdolności innowacyjne¹⁷.

Państwowy dług publiczny (PDP, zadłużenie sektora finansów publicznych po konsolidacji) na koniec III kwartału 2015 r. wyniósł 876 398,3 mln zł, co oznaczało wzrost o 18 189,5 mln zł (2,1%) w stosunku do końca II kwartału 2015 roku, a także wzrost o 49 626,0 mln zł (+6,0%) w stosunku do końca 2014 r. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (dług EDP) stanowiący jeden z elementów kryterium fiskalnego z Maastricht na koniec III kwartału 2015 r. wyniósł 915.201,4 mln zł, co oznaczało wzrost o 19.327,0 mln zł (o 2,2%) w stosunku do końca II kwartału 2015 r. Podobnie jak w przypadku PDP, zmiana długu EDP w III kwartale 2015 r. wynikała głównie ze zmian zadłużenia Skarbu Państwa. Ponadto na wysokość długu EDP wpłynął:

- wzrost zadłużenia Krajowego Funduszu Drogowego (o 536,8 mln zł);
- wzrost zadłużenia przedsiębiorstw zaliczanych do sektora instytucji rządowych i samorządowych (o 590,4 mln zł);
- spadek skarbowych papierów wartościowych posiadanych przez fundusze umiejscowione w Bgk (w tym Krajowy Fundusz Drogowy) oraz Bankowy Fundusz Gwarancyjny (łącznie o 330,6 mln zł), co spowodowało wzrost długu EDP w wyniku zmniejszenia konsolidacji wzajemnych zobowiązań jednostek sektora;
- spadek zadłużenia wynikający z transakcji CIRS w rezultacie korzystnego kształtowania się kursu CHF wobec USD i EUR (o 449,0 mln zł)¹⁸.

Przypomnijmy, że transakcja CIRS to transakcja, w której klient i bank umawiają się, że będą sobie wzajemnie płacić strumienie płatności odsetkowych oparte o dwie różne stopy procentowe, przez ustalony okres, z ustaloną częstotliwością i od ustalonych nominalów w dwóch określonych walutach. Oznacza to, że będą zamieniać stopy procentowe swoich zobowiązań lub należności w dwóch różnych walutach¹⁹. Natomiast kryteria fiskalne z Maastricht to wskaźniki ekonomiczne, a także zasady, które państwo zmierzające do pełnego uczestnictwa w Unii Gospodarczej i Walutowej jest zobowiązane wypełnić. Do owych kryteriów zalicza się: stabilność cen, sytuacja fiskalna (wysokość deficytu), kurs walutowy (pasmo wahań kursowych) i stopy procentowe.

4. Zarządzanie długiem gmin

Specyfika zarządzania finansami w gminach wiąże się z istotą samych finansów publicznych. Finanse gminne są nierozłączną częścią systemu finansów publicznych i podlegają pewnym normom i zasadom wynikającym zarówno z ich charakteru, jak i z regulacji prawnych. Zgodnie z przepisami art. 3. ustawy o finansach publicznych finanse publiczne obejmują procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem, a w szczególności:

- gromadzenie dochodów i przychodów publicznych;
- wydatkowanie środków publicznych;
- finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa;
- finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne;
- zarządzanie środkami publicznymi;
- zarządzanie długiem publicznym;
- rozliczenia z budżetem Unii Europejskiej.

Zarządzanie finansami jest ustawowym obowiązkiem każdej gminy. Niezależnie jednak od funkcjonowania tego obowiązku, w warunkach ograniczonych środków i praktycznie nieograniczonych potrzeb finansowych, każda gmina powinna odpowiednio zarządzać własnymi finansami, ponieważ od ich poziomu i racjonalności wykorzystania zależy jej sprawne funkcjonowanie i rozwój. Dług gminny jest częścią długu publicznego. Dług gminny można zdefiniować jako sumę środków finansowych pozostawionych do dyspozycji tych jednostek na określony czas i na określonych warunkach. Działalność władz lokalnych związana z zaciąganiem długu obejmuje wiele decyzji odnoszących się do jego rozmiarów, stosowanych instrumentów, terminów spłat, a także kosztów finansowych. Decyzje te podejmowane są w procesie zarządzania długiem. Wykorzystanie instrumentów dłużnych

może być efektywnym prorozwojowym narzędziem zarządzania finansami. Zarządzanie długiem gmin określa się jako działania mające na celu pozyskanie obcych środków finansowych, ich obsługę oraz spłatę zobowiązań. Jest to wąskie ujęcie, które sprowadza się do bieżącej obsługi długu. Zarządzanie długiem samorządowym można definiować również w szerszym kontekście jako proces decyzyjny dotyczący kluczowych kwestii wykorzystania instrumentów dłużnych w gospodarce finansowej gmin, którego celem jest zwiększenie możliwości w zakresie świadczonych przez nie usług publicznych na rzecz zaspokajania różnorodnych potrzeb mieszkańców wspólnoty lokalnej. Głównym celem zarządzania długiem gminnym jest zaspokojenie popytu na pieniądź. Pozostałe cele to:

- finansowanie zadań, na które brak jest pokrycia w dochodach jednostki samorządu terytorialnego;
- minimalizacja ryzyka finansowego;
- minimalizacja kosztów związanych z wykorzystaniem długu przez jednostkę samorządu terytorialnego;
- minimalizacja ryzyka utraty płynności oraz niewypłacalności jednostki samorządu terytorialnego;
- koordynowanie bieżącej i przyszłej zapadalności instrumentów budżetu z wymagalnością zobowiązań²⁰.

Uwarunkowania ekonomiczne zarządzania długiem gminnym można podzielić na niezależne i zależne od samej gminy. Do uwarunkowań niezależnych zalicza się:

- stan rozwoju gospodarczego kraju;
- koniunkturę gospodarczą;
- zmiany poziomu PKB;
- stopę inflacji i bezrobocia;
- stopień rozwoju prywatyzacji i mechanizmów rynkowych;
- działalność społeczno-gospodarczą państwa;
- stan finansów publicznych;
- zakres władztwa dochodowego, w tym władztwa podatkowego i władztwa wydatkowego;
- ograniczenia zadłużenia;
- poziom dochodów transferowanych z budżetu państwa i stopień sfinansowania nimi wydatków na zadania gmin²¹.

Uwarunkowania zależne od gmin to:

- potencjał dochodowy gminy;
- potencjał inwestycyjny i poziom atrakcyjności inwestycyjnej gminy;
- potencjał wytwórczy znajdujący się na terenie gminy;

- zdolność do akumulacji środków oraz struktura własnościowa, rzeczowa i podmiotowa gospodarki gminnej (w tym zdeterminowany przez te struktury charakter rynku lokalnego)²².

Władze gminne powinny uwzględniać istniejące ograniczenia zadłużenia w swoich strategiach zarządzania długiem. Oprócz planowania kosztów długu oraz możliwości spłaty powinny tak planować zadłużenie, aby nie przekroczyć ustawowych limitów. Prawo regulujące zadłużenie samorządów powinno być zarazem stabilne, gdyż częste zmiany utrudniają zarządzanie długiem, planowanie zadłużenia w dłuższym okresie i opracowanie strategii zarządzania długiem²³.

5. Podsumowanie

Normatywną podstawą prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego gospodarki finansowej jest uchwała budżetowa, której najistotniejszym elementem jest budżet. Mimo, że na gruncie ustawy o finansach publicznych, gminy w uchwale budżetowej mogły przyjmować oprócz limitów wydatków na okres roku budżetowego, limity wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne, na programy i projekty realizowane ze środków Unii Europejskiej oraz inne zadania – nadal widocznie zarysowuje się potrzeba konstruowania nowych rozwiązań w zakresie nie tylko planowania finansowego, ale także w aspekcie ograniczania długu i deficytu jednostki samorządu terytorialnego. W obecnej sytuacji gospodarczej mimo decentralizacji finansów publicznych system finansowania gmin jest nieadekwatny do decentralizacji zadań publicznych, które gminy wykonują. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest nakładanie na samorząd gminny coraz liczniejszych zadań, których wykonanie przekracza możliwości finansowe gmin, powiatów i województw.

¹ R. Domański, A. Marciniak, *Sieciowe koncepcje gospodarki miast i regionów*, Warszawa 2003, s. 76.

² J. Hybel, *Regionalne zróżnicowanie sytuacji finansowej gmin w Polsce w latach 2005–2009*, „Zeszyty Naukowe SGGW, Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, Warszawa 2010, s. 29-30.

³ *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2014*, oprac. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015.

⁴ M. Jędrzejczyk, *Rola wieloletniej prognozy finansowej jako narzędzia ograniczającego deficyt i dług publiczny gmin*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, nr 4 (40), s. 3.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

⁶ Dz.U. z 2016 r. poz. 198.

⁷ Dz.U. z 2016 r. poz. 446.

⁸ M. Bitner, *Reguły fiskalne ograniczające zaciąganie długu przez jednostki samorządu terytorialnego – analiza prawno-porównawcza*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 1–2, s. 39.

- ⁹ Ibidem, s. 40.
- ¹⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.
- ¹¹ *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2014*, op. cit., s. 14.
- ¹² M. Dylewski, *Zadłużenie JST – problemy nowej perspektywy finansowej UE*, „Studia Ekonomiczne UE w Katowicach” 2014, nr 198, s. 125 i n.; J. Kotlińska, *Finanse jest w nowych regulacjach zadłużeniowych*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy” 2014, nr 7, s. 49 i n.; K. Marchewka-Bartkowiak, *Reguły budżetowe (fiskalne)*, [w:] *Leksykon budżetowy*, <http://www.sejm.gov.pl/>; ead., *Reguły fiskalne*, „Analizy Biura Analiz Sejmowych” 2010, nr 7 (32), s. 1/7-7/7; ead., *Ramy budżetowe państw członkowskich – nowe regulacje prawne w zakresie polityki budżetowej w Unii Europejskiej*, „Studia BAS” 2012, nr 3 (31), s. 161 i n.; J. Rutkowski, *Sytuacja finansowa samorządów w Polsce a nowe zasady limitowania zadłużenia – spojrzenie makroekonomiczne*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2015, nr 873: „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 77, s. 277 i n.
- ¹³ Zob. cytowane dane GUS: *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2014*.
- ¹⁴ M. Poniatowicz, J. Salachna, D. Perło, *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 38.
- ¹⁵ D.A. Hałaburda, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w świetle nowych regulacji prawnych*, „Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomia i organizacja gospodarki żywnościowej” 2011, nr 91, s. 156.
- ¹⁶ B. Romowicz, *Wpływ indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego na poziom zadłużenia wybranych gmin województwa podkarpackiego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, nr 4 (40), s. 227-230.
- ¹⁷ *Sprawozdanie Komisji Europejskiej z dnia 26 lutego 2015 r., {COM(2015) 85 final}*, Bruksela 2015.
- ¹⁸ *Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych III kw/2015*, http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/1170490/zsfp_2015_09.pdf [dostęp: 29.01.2016].
- ¹⁹ P. Wawrzyniak, *Swap walutowo-procentowy w transakcjach zabezpieczających*, „E-finanse. Kwartalnik internetowy” 2007, s. 78.
- ²⁰ D.A. Hałaburda, op. cit., s. 154-155.
- ²¹ Ibidem, s. 155-156.
- ²² Ibidem, s. 156.
- ²³ Ibidem, s. 157.

Bibliografia

Źródła

- Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2014*, oprac. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015.
- Sprawozdanie Komisji Europejskiej z dnia 26 lutego 2015 r., {COM(2015) 85 final}*, Bruksela 2015.
- Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych III kw/2015*, online.

Literatura

- Bitner M., *Reguły fiskalne ograniczające zaciąganie długu przez jednostki samorządu terytorialnego – analiza prawno-porównawcza*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 1–2.
- Domański R., Marciniak A., *Sieciowe koncepcje gospodarki miast i regionów*, Warszawa 2003.
- Dylewski M., *Zadłużenie JST – problemy nowej perspektywy finansowej UE*, „Studia Ekonomiczne UE w Katowicach” 2014, nr 198.
- Hałaburda D.A., *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w świetle nowych regulacji prawnych*, „Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomia i organizacja gospodarki żywnościowej” 2011, nr 91.
- Hybe J., *Regionalne zróżnicowanie sytuacji finansowej gmin w Polsce w latach 2005–2009*, „Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej” 2010, nr 86.
- Jędrzejczyk M., *Rola wieloletniej prognozy finansowej jako narzędzia ograniczającego deficyt i dług publiczny gmin*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, nr 4 (40).
- Kotlińska J., *Finanse jest w nowych regulacjach zadłużeniowych*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy” 2014, nr 7.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Ramy budżetowe państw członkowskich – nowe regulacje prawne w zakresie polityki budżetowej w Unii Europejskiej*, „Studia BAS” 2012, nr 3 (31).
- Marchewka-Bartkowiak K., *Reguły budżetowe (fiskalne)*, [w:] *Leksykon budżetowy*, <http://www.sejm.gov.pl/>.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Reguły fiskalne*, „Analizy Biura Analiz Sejmowych” 2010, nr 7 (32).
- Poniatowicz M., Salachna J., Perło D., *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010.
- Romowicz B., *Wpływ indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego na poziom zadłużenia wybranych gmin województwa podkarpackiego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, nr 4 (40).
- Rutkowski J., *Sytuacja finansowa samorządów w Polsce a nowe zasady limitowania zadłużenia – spojrzenie makroekonomiczne*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2015, nr 873: „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 77.
- Wawrzyniak P., *Swap walutowo-procentowy w transakcjach zabezpieczających*, „E-finanse. Kwartalnik internetowy” 2007.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 48, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2016 r. poz. 446.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2016 r. poz. 198.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.

Mgr Urszula Król: doktorantka na kierunku ekonomia, na Wydziale Nauk Ekonomicznych i Prawnych Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. K. Pułaskiego w Radomiu, w Katedrze Finansów i Ubezpieczeń. E-mail: urszulakrol1990@wp.pl.

arkuszy wydawniczych: 0,7

@article{Król_2016, title={Ekonomiczne aspekty zadłużenia gmin w latach 2010–2014 – zarys tematyki}, volume={5}, url={http://roczniksamorzadowy.jimdo.com/numery-czasopisma/2016-tom-5/}, journal={Rocznik Samorządowy}, author={Król, Urszula}, year={2016}, pages={157–169}}

Bitner, M. 2013. „Reguły fiskalne ograniczające zaciąganie długu przez jednostki samorządu terytorialnego – analiza prawno-porównawcza”. *Samorząd Terytorialny* 1–2.

Domański, R. and Marciniak, A. 2003. *Sieciowe koncepcje gospodarki miast i regionów*. Warszawa.

Dylewski, M. 2014. „Zadłużenie JST – problemy nowej perspektywy finansowej UE”. *Studia Ekonomiczne UE w Katowicach* 198.

Hałaburda, D.A. 2011. „Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w świetle nowych regulacji prawnych”. *Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomia i organizacja gospodarki żywnościowej* 91.

Hybe, J. 2010. „Regionalne zróżnicowanie sytuacji finansowej gmin w Polsce w latach 2005–2009”. *Zeszyty Naukowe SGGW – Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej* 86.

Jędrzejczyk, M. 2014. „Rola wieloletniej prognozy finansowej jako narzędzia ograniczającego deficyt i dług publiczny gmin”. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy* 4 (40).

Kotlińska, J. 2014. „Finanse JST w nowych regułach zadłużeniowych”. *Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy* 7.

Marchewka-Bartkowiak, K. 2012. „Ramy budżetowe państw członkowskich – nowe regulacje prawne w zakresie polityki budżetowej w Unii Europejskiej”. *Studia BAS* 3 (31).

Marchewka-Bartkowiak, K. 2010. „Reguły fiskalne”. *Analizy Biura Analiz Sejmowych* 7 (32).

Poniatowicz, M., Salachna, J. and Perło, D. 2010. *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*. Warszawa.

Romowicz, B. 2014. „Wpływ indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego na poziom zadłużenia wybranych gmin województwa podkarpackiego”. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy* 4 (40).

Rutkowski, J. 2015. „Sytuacja finansowa samorządów w Polsce a nowe zasady limitowania zadłużenia – spojrzenie makroekonomiczne”. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego* 873: *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia* 77.

Wawrzyniak, P. 2007. „Swap walutowo-procentowy w transakcjach zabezpieczających”. *E-finanse. Kwartalnik internetowy*.