



Krzysztof Kluza

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
Kolegium Analiz Ekonomicznych
Katedra Ekonomii Ilościowej
kkluza@yahoo.com

ZDOLNOŚĆ DO SPŁATY ZADŁUŻENIA PRZEZ SAMORZĄDY. UWARUNKOWANIA GOSPODARCZE I DEMOGRAFICZNE

Streszczenie: W latach 2007-2012 zadłużenie polskich samorządów (JST) wzrosło z 26 mld zł do 68 mld zł. Dług na mieszkańca rósł w tempie +21% średniorocznie, sięgając 1760 zł. Najszybciej przyrósł w gminach wiejskich (+23% średniorocznie), a nominalnie w miastach na prawach powiatu (o 1153 zł). Wskaźniki zmienności wskazują na wysokie zróżnicowanie JST pod względem zadłużenia per capita, największe wśród gmin wiejskich. Rosnący poziom zadłużenia JST w warunkach spowolnienia gospodarczego oraz przy niekorzystnych trendach demograficznych i migracji rodzi obawy o zdolność JST do dalszego rozwoju oraz utrzymywalność ich obecnego modelu gospodarki finansowej.

Symulacje wykazują, że w wariacie optymistycznym blisko 200 JST (7% ogółu) będzie potrzebowało co najmniej 15 lat na spłatę swych długów. W wariacie urealnionym już 800 JST (30% ogółu) potrzebuje ponad 15 lat na spłatę swego zadłużenia. Problem ten ma charakter ogólnopolski. W największym stopniu dotyczy gmin miejsko-wiejskich. Zestawiając zdolność do spłaty długu z saldem migracji zagranicznych i zamożnością województw, widać, że w relatywnie najtrudniejszej sytuacji są JST z województw warmińsko-mazurskiego i świętokrzyskiego. W przyszłości czynniki demograficzne będą stanowić tu istotny determinant zdolności JST do kontynuacji polityk rozwoju lokalnego, tym bardziej, że jest od nich uzależniona duża część dochodów JST.

Słowa kluczowe: jednostki samorządu terytorialnego, zadłużenie samorządów, migracje ludności.

Wprowadzenie

Zarówno w Polsce, jak i w innych krajach Unii Europejskiej zachodzą obecnie istotne zmiany demograficzne. W szczególności następuje spadek dziecięcości i starzenie się społeczeństw, a zarazem rozwija się migracja zarobkowa.

Pociąga to za sobą zmiany w gospodarce, m.in. po stronie wielkości i struktury wydatków publicznych, a także napięcia na lokalnych rynkach pracy i w polityce finansowej samorządów. Procesy te w ujęciu demograficznym są przedstawione w pracy Kotowskiej i Józwiak [2012]. Ich długofalowe konsekwencje dla finansów publicznych są omawiane w artykule Kotowskiej i Chłoń-Domińczak [2012]. Rekomendacje polityk na szczeblu centralnym i lokalnym eliminujących wpływ powyższych trendów są szeroko omówione dla Polski w pracy Martinez-Fernandez i in. [2013a; 2013b; Cameron [2011].

Kolejnym czynnikiem jest trwające od 2008 r. spowolnienie gospodarcze. Wiele analiz ukazuje wpływ kryzysu w kontekście zróżnicowania regionalnego. Townsend i Champion [2014] prezentują, że koszty spowolnienia, analizowane w kontekście zatrudnienia, w większym stopniu ponoszą jednostki peryferyjne, w tym też miejskie. Analizę efektywnościową, przemawiającą za rozwojem mniejszych obszarów miejskich zamiast największych aglomeracji, przedstawia Dijkstra [2013]. Spowolnienie gospodarcze wymusza przeprowadzenie reformy finansów samorządowych. Przy czym proste rozwiązania opierające się na ograniczeniu wydatków samorządu mogą być niewłaściwe, zarówno poprzez zmniejszenie dostarczanych dóbr publicznych, wzrost nierówności społecznych, jak i wywołanie negatywnych efektów mnożnikowych. Zjawiska te opisują m.in. Vammalle, Hulbert [2013] i Peck [2014].

W Polsce opisanym powyżej tendencjom towarzyszył wzrost zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (JST). W latach 2007-2012 przyrosło ono z 25,9 mld zł do 67,8 mld zł (w relacji do PKB z 2,2% w 2007 r. do 4,3% w 2012 r.). Wzrost ten był związany z rosnącymi inwestycjami. Równoległe nastąpiły zmiany w ustawowych limitach długu JST. Symulacje ich wpływu na JST są zawarte w opracowaniach Marchewki-Bartkowiak i Wiśniewskiego [2012] oraz Kluki i Kluzy [2012]. Analizę wzrostu kosztów finansowania JST na skutek wejścia w życie w 2014 r. art. 243 Ustawy o finansach publicznych [Ustawa 2009] zawiera Kluzy [2013b].

W rezultacie powyższych zjawisk JST w Polsce muszą uporać się z wieloma problemami wynikającymi z kwestii demograficzno-gospodarczo-legislacyjnych, a także wzrostem zlecanych zadań. Niniejsze opracowanie przedstawia analizę zmian w obciążeniu ludności długiem JST w latach 2007-2012. Przedstawiono symulacje możliwości spłaty zaciągniętego przez JST długu. Poszukiwano odpowiedzi na pytanie, które JST mogą mieć największe trudności z jego spłatą w kontekście zmian demograficznych i nadwyżki operacyjnej.

Analiza wykorzystuje dane z Ministerstwa Finansów (BeSTi@). Dane demograficzne pochodzą ze strony internetowej Głównego Urzędu Statystycznego.

1. Zadłużenie JST w latach 2007-2012

Ocena zmian w zadłużeniu JST wymaga spojrzenia poprzez pryzmat ich potencjału gospodarczego i ludnościowego. Od strony gospodarczej dobrze odaje go wskaźnik zadłużenia do dochodów JST, natomiast od strony demograficznej wskaźnik zadłużenia na mieszkańca.

W relacji do dochodów zadłużenie sektora JST systematycznie rosło, z 19,7% w 2007 r. do 38,2% w 2012 r. (+14% średniorocznie). Najbardziej zadłużone pozostają miasta na prawach powiatu (MNPP): 48,3% dochodów. Najmniejszy dług do dochodów posiadają powiaty i gminy wiejskie, odpowiednio 26,4% oraz 29,5% (patrz tab. 1).

Z perspektywy wskaźnika długu per capita zmiany były większe. Z początkowych 680 zł długu na mieszkańca w 2007 r. przyrósł on do 1760 zł w 2012 r., co oznacza 21% średnioroczne tempo. Najszybszy wzrost długu na mieszkańca był w gminach wiejskich (+23% średniorocznie), zaś nominalnie największy przyrost wystąpił w MNPP (o 1153 zł), czyli w największych JST. Przeciętny dług przypadający na mieszkańca gminy niebędącej MNPP, po uwzględnieniu długu szczebla powiatowego i wojewódzkiego, wynosił w 2012 r. 1380 zł. Dla mieszkańców MNPP po uwzględnieniu szczebla wojewódzkiego wyniósł 2086 zł.

Tab. 1. Wskaźniki zadłużenia JST

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2007-2012	CAGR* 2007-2012
Zadłużenie JST jako % dochodów							zmiana w pkt %	
Gmina	17,5	18,1	22,5	30,3	34,3	33,4	15,9	14%
GM	20,0	21,1	26,7	33,3	36,5	36,3	16,3	13%
GMW	19,2	19,9	25,2	33,2	37,4	36,4	17,2	14%
GW	14,7	14,9	18,3	26,6	30,8	29,5	14,8	15%
MNPP	24,0	26,0	37,2	43,5	49,4	48,3	24,3	15%
Powiat	16,3	16,2	19,4	24,1	26,0	26,4	10,2	10%
Województwo	16,4	15,2	15,1	28,7	33,3	36,3	20,0	17%
Polska	19,7	20,4	26,0	33,8	38,4	38,2	18,5	14%
Zadłużenie JST per capita w zł							zmiana w zł	
Gmina	370	409	521	837	988	980	609	21%
GM	457	518	648	908	1036	1052	595	18%
GMW	436	480	618	931	1085	1091	655	20%
GW	333	365	464	790	944	926	594	23%
MNPP	777	867	1156	1474	1781	1930	1153	20%
Powiat	114	126	166	226	251	245	130	16%
Województwo	64	60	76	108	139	156	92	20%
Polska	680	753	1057	1444	1706	1760	1081	21%

* średnioroczna stopa zmian.

Skróty: GM – gmina miejska, GMW – gmina miejsko-wiejska, GW – gmina wiejska, MNPP – miasto na prawach powiatu.

Źródło: [Kluza 2013a, s. 70-79].

Wolniejsze zmiany wskaźnika zadłużenia do dochodów niż zadłużenia per capita mogą być złudne, gdyż duża część dochodów jest bezpośrednio lub pośrednio uzależniona od trendów demograficznych. Dotyczy to w szczególności subwencji oświatowej, jak również części subwencji wyrównawczych. W efekcie pomimo obecnie korzystnego wskaźnika długu do dochodów, na skutek niekorzystnej struktury wiekowej mieszkańców, JST może mieć szybko kłopot z utrzymaniem swych dochodów. Dodatkowo wskaźniki odnoszone do dochodu JST ulegają deformacji na skutek pojawiających się jednorazowych dochodów majątkowych.

Wewnątrz poszczególnych kategorii JST istnieje zauważalne zróżnicowanie indywidualnego zadłużenia – współczynniki zmienności kształtują się w przedziale 30%-70% (patrz tab. 2), przy czym wyższe są dla wskaźnika zadłużenia per capita. Potwierdza to pogląd, że z punktu widzenia analizy ograniczeń w rozwoju JST ważniejsza jest obserwacja wskaźników zadłużenia per capita. Największe zróżnicowanie tego wskaźnika występuje u gmin wiejskich (67%).

Choć zróżnicowanie jest wysokie, to od 2007 r. współczynniki zmienności uległy wyraźnemu obniżeniu. Najstabilniej zachowywały się dla MNPP, oscylując w przedziale 41%-54%. Wskazuje to, że finansowanie inwestycji długiem stało się normą wśród JST. Początkowo instrumenty dłużne wykorzystywały głównie największe miasta.

Tab. 2. Współczynniki zmienności (w %) dla wskaźników zadłużenia JST

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Zadłużenie jako % dochodów						
Gmina	70	76	65	55	51	51
GM	60	64	52	46	45	43
GMW	64	70	57	47	45	45
GW	82	90	77	63	58	58
MNPP	47	47	37	30	32	31
Powiat	75	84	66	56	52	57
Województwo	87	97	75	53	49	38
Zadłużenie per capita						
Gmina	83	93	83	63	60	62
GM	71	85	61	54	53	53
GMW	70	80	66	53	50	50
GW	91	100	94	68	64	67
MNPP	50	54	47	41	41	44
Powiat	83	89	73	61	58	62
Województwo	67	85	85	65	52	39

Skróty: jak w tab. 1.

Źródło: Opracowanie własne.

3. Zmiany długu JST per capita w regionach

W 2012 r. najwyższy dług przypadał na 1 mieszkańca MNPP (przed doszacowaniem długu z poziomu wojewódzkiego) w województwach: kujawsko-pomorskim: średnio 3012 zł, pomorskim: średnio 2925 zł i świętokrzyskim: 2591 zł. Najmniej zadłużone na mieszkańca MNPP znajdują się w województwach śląskim: średnio 1088 zł oraz opolskim: 1615 zł. Na Śląsku znajduje się dziewięć z dziesięciu najmniej zadłużonych MNPP w Polsce.

Największe tempo przyrostu zadłużenia gmin miejskich wystąpiło w województwie świętokrzyskim (+39% średniorocznie w latach 2007-2012), podlaskim (+28%) oraz opolskim (+26%). Najsilniej zadłużone są gminy miejskie w województwie świętokrzyskim (zadłużenie 1491 zł per capita w 2012 r.), dolnośląskim (1377 zł) i warmińsko-mazurskim (1204 zł). Zadłużenie per capita gmin miejsko-wiejskich najszybciej przyrastało w województwie świętokrzyskim (+27%), lubuskim (+24%), podlaskim (+24%), podkarpackim, lubelskim i zachodniopomorskim (po +23%). Na koniec 2012 r. najsilniej zadłużone na 1 mieszkańca są gminy miejsko-wiejskie z województw zachodniopomorskiego (1430 zł) i lubuskiego (1324 zł).

Wśród gmin wiejskich najszybsze przyrosty zadłużenia per capita występują w województwach niezamożnych: podlaskim (+31%), świętokrzyskim (+30%), lubelskim (+30%) i zachodniopomorskim (+27%). Dodatkowo najsilniej zadłużone per capita gminy wiejskie występują w województwach: zachodniopomorskim (zadłużenie 1591 zł per capita w 2012 r.), warmińsko-mazurskim (1192 zł), pomorskim (1104 zł) i świętokrzyskim (1100 zł).

Szybki przyrost zadłużenia i wysoki poziom długu widać u gmin z najuboższych regionów Polski, szczególnie u gmin wiejskich. Gminy te zarazem posiadają stosunkowo najmniejszy potencjał do zwiększania swoich dochodów, w tym sprzedaży majątku, co może być istotne z perspektywy ich zdolności do spłaty zadłużenia.

Szczegółowe zestawienie zadłużenia poszczególnych rodzajów JST na 1 mieszkańca w województwach zawiera praca Kluzy [2013a, s. 73-76].

4. Zdolność JST do spłaty zadłużenia

Analiza obecnych nadwyżek operacyjnych JST, z których będzie następowała spłata długu (dochody bieżące + sprzedaż majątku – wydatki bieżące, w tym koszty finansowe), wskazuje, że blisko 200 JST zaciągnęło zadłużenie, którego nie jest w stanie spłacić w 15-letnim okresie, nawet gdyby nie zaciągały już nowych kredytów, a całość swojej nadwyżki operacyjnej powiększonej

o sprzedaż majątku przeznaczaliby na spłatę zadłużenia, jakie posiadają na koniec 2012 r. Urealnienie tych założeń poprzez przyjęcie, że 40% nadwyżki operacyjnej będzie przeznaczane na spłaty zadłużenia powoduje, że ponad 800 JST potrzebowałoby co najmniej 15 lat na spłatę swych długów. Wyniki symulacji zawiera tab. 4, zamieszczona w załączniku.

JST, które dotyka problem zarówno wysokiego zadłużenia na mieszkańca, jak i długiego okresu spłaty długu, to głównie MNPP, a także gminy miejskie i miejsko-wiejskie. Tylko największe z nich posiadają duże nadwyżki operacyjne i zdolność do spłaty znacznie wyższych niż obecnie poziomów zadłużenia. W przypadku MNPP sytuacja jest o tyle lepsza w stosunku do mniejszych gmin, że mogą one względnie swobodnie kształtować część podatków i opłat, posiadają duży majątek możliwy do sprzedaży oraz część finansowania mogą pozyskiwać poprzez swoje spółki komunalne.

Największe trudności ze spłatą długu mogą mieć MNPP i gminy z województw: warmińsko-mazurskiego, zachodniopomorskiego i świętokrzyskiego, gdzie w wariantcie urealnionym symulacji aż 50% jednostek potrzebuje ponad 15-letniego okresu spłaty. Największą zdolność do spłaty zadłużenia posiadają natomiast województwa mazowieckie, śląskie i wielkopolskie, gdzie w wariantcie urealnionym wciąż ok. 80% gmin i MNPP potrzebuje poniżej 15 lat do ewentualnej całkowitej spłaty długu.

5. Potencjalny wpływ migracji na sytuację JST

Dodatkowym czynnikiem, który należy wziąć pod uwagę jest potencjał gospodarczy i zmiany demograficzne poszczególnych regionów. W latach 2007-2012 liczba ludności w Polsce utrzymywała się na stabilnym poziomie, a migracje wewnętrzne pomiędzy województwami nie miały istotnego wpływu na zmiany struktury zamieszkania ludności. Podobnie nie było silnych trendów migracyjnych z miasta na wieś bądź odwrotnie, choć należy zauważyć, że udział ludności miast na prawach powiatu zmniejszył się w tym okresie z 33,5% do 32,6%, na korzyść gmin wiejskich i miejsko-wiejskich.

Obraz ten ulega zmianie, jeśli uwzględnimy się w zmianach ludności migrację zagraniczną czasową (ponad 2 mln osób w 2011 r.), w przypadku której istnieje duże prawdopodobieństwo, że przekształci się w migrację stałą (z badań GUS wynika, że niecałe 50% migrantów czasowych jednoznacznie deklaruje wolę powrotu do Polski [Kostrzewa, Szałtys, 2013, s. 70]). Po jej uwzględnieniu wiadać, że struktura ludności Polski zmienia się na niekorzyść województw nuboższych, z PKB per capita poniżej 30 tys. zł na mieszkańca (patrz tab. 3).

Potwierdza to, że w najtrudniejszej sytuacji znajdują się samorzady z województw świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego. Relatywnie niska przestrzeń do spłaty zadłużenia przez JST z tych województw może się dalej pogorszyć ze względu na współwystępowanie tam trzech negatywnych zjawisk – niskiej zamożności tych województw, spadku ludności oraz szybkiego przyrostu zadłużenia. Podobnie, choć w mniejszym stopniu, zjawiska te występują również w województwie podlaskim. Problematiczna może być też sytuacja JST z województwa zachodniopomorskiego na skutek bardzo wysokiego zadłużenia tamtejszych JST i podatności mieszkańców na emigrację.

Z umiarkowanie pozytywnych uwarunkowań należy odnotować, iż obecne zjawisko depopulacji tych regionów nie jest silne. Biorąc jednak pod uwagę długoterminową tendencję demograficzną oraz konwersję czasowej migracji zagranicznej w stałą migrację istnieje ryzyko jego nasilenia. W połączeniu z koniecznością spłaty zadłużenia przez JST może to istotnie przyczynić się do zahamowania rozwoju czy wręcz degradacji tych regionów.

Tab. 3. Zmiany struktury ludności w województwach

	% struktura ludności: 2007	% struktura ludności: 2011	migracje zagraniczne czasowe: 2011	% struktura ludności po migracjach zagranicznych 2011	PKB per capita: 2011, tys. zł	PKB per capita po uwzględn. migracji: 2011, tys. zł
dolnośląskie	7,61	7,57	181 468	7,49	44,9	47,9
kujawsko-pomorskie	5,55	5,44	106 588	5,45	32,6	34,3
lubelskie	5,40	5,64	112 234	5,64	27,0	28,4
lubuskie	2,65	2,65	60 860	2,63	32,8	34,9
łódzkie	6,71	6,57	73 521	6,74	36,8	37,9
małopolskie	8,61	8,68	187 498	8,65	34,1	36,1
mazowieckie	13,63	13,72	147 859	14,07	64,6	66,5
opolskie	2,72	2,63	107 984	2,48	31,8	35,6
podkarpackie	5,51	5,52	178 592	5,34	26,8	29,2
podlaskie	3,13	3,12	109 950	2,99	28,5	31,4
pomorskie	5,81	5,93	133 270	5,89	37,7	40,1
śląskie	12,23	12,00	230 944	12,04	42,9	45,1
świętokrzyskie	3,35	3,32	64 059	3,32	29,6	31,1
warmińsko-mazurskie	3,75	3,77	108 264	3,68	28,6	30,9
wielkopolskie	8,90	8,97	106 917	9,17	41,2	42,5
zachodniopomorskie	4,45	4,47	107 491	4,42	33,5	35,7

Źródło: Na podstawie danych GUS.

Podsumowanie

W latach 2007-2012 nastąpił szybki wzrost zadłużenia JST na skutek realizowanych przez sektor samorządowy inwestycji. Dług na mieszkańca zwiększał się w tempie +21% średniorocznie, osiągając 1760 zł. Zadłużenie najszybciej przyrosło w gminach wiejskich (+23% średniorocznie), a nominalnie w miastach na prawach powiatu (o 1153 zł). Wskaźniki zmienności wskazują na wysokie zróżnicowanie zadłużenia per capita pomiędzy JST, największe wśród gmin wiejskich.

Wzrostowi zadłużenia towarzyszy niesprzyjająca koniunktura gospodarcza, skutkująca wyhamowaniem dynamiki dochodów JST, a także długookresowe niekorzystne trendy demograficzne, wskazujące na spadek dzietności i starzenie się społeczeństwa polskiego. Dodatkowo występują niekorzystne trendy migracji zagranicznej. Rosnący w tych warunkach dług JST rodzi pytanie o możliwość jego spłaty. Przeprowadzone w niniejszym opracowaniu analizy wskazują, że w wariacie optymistycznym blisko 200 JST (7% ogółu) będzie potrzebowało co najmniej 15 lat na spłatę swych długów. W wariacie urealnionym już 800 JST (30% ogółu) potrzebuje ponad 15 lat na spłatę swego zadłużenia. To będzie oznaczać konieczność ograniczenia inwestycji JST i dotychczasowych polityk rozwoju lokalnego. De facto obecny model gospodarki finansowej JST może być niemożliwy do podtrzymania w długim okresie.

Problem ten ma charakter ogólnopolski i dotyczy w największym stopniu gmin miejsko-wiejskich. Zestawiając zdolność do spłaty długu z saldem migracji zagranicznych i zamożnością województw, widać, że w najtrudniejszej sytuacji są JST z województw warmińsko-mazurskiego i świętokrzyskiego. Wszelako nie ma obecnie zjawiska wyraźnej depopulacji najsłabszych regionów, jednak biorąc pod uwagę tendencje demograficzne, istnieje ryzyko, że się pojawi. W połączeniu z koniecznością spłaty zadłużenia może to istotnie przyczynić się do zahamowania rozwoju części regionów. Przemiany demograficzne i migracje zagraniczne będą stanowić istotny determinant przyszłej gospodarki finansowej samorządów i ich zdolności do rozwoju. Tym bardziej, że czynniki demograficzne warunkują dużą część dochodów JST. W tym kontekście kluczowa staje się, oprócz reformy finansowych aspektów funkcjonowania JST, także koncentracja na kwestiach demograficznych, w szczególności na odwróceniu trendów migracyjnych.

Załącznik**Tab. 4.** Minimalny okres spłaty zadłużenia posiadanego na koniec 2012 r. przez JST
(struktura % dla każdej kategorii)

	liczba JST	Wariant skrajny (optymistyczny)*				Wariant urealniony**			
		poniżej 5 lat	od 5 do 10 lat	od 10 do 15 lat	powyżej 15 lat	poniżej 5 lat	od 5 do 10 lat	od 10 do 15 lat	powyżej 15 lat
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
dolnośląskie									
GM	33	45	39	6	9	15	18	12	55
GMW	55	44	42	7	7	13	20	25	42
GW	78	64	24	6	5	28	26	21	26
MNPP	3	33	67	0	0	0	0	67	33
kujawsko-pomorskie									
GM	13	31	38	23	8	15	8	15	62
GMW	35	66	23	9	3	17	34	23	26
GW	92	75	20	3	2	40	28	12	20
MNPP	4	0	100	0	0	0	0	0	100
lubelskie									
GM	16	44	44	13	0	6	31	13	50
GMW	22	59	27	5	9	14	18	41	27
GW	171	71	20	5	4	36	24	21	19
MNPP	4	25	25	25	25	0	0	50	50
lubuskie									
GM	7	57	29	0	14	14	29	14	43
GMW	33	42	30	12	15	0	21	30	48
GW	41	66	24	5	5	17	37	17	29
MNPP	2	0	100	0	0	0	0	0	100
łódzkie									
GM	15	53	47	0	0	0	40	33	27
GMW	26	62	27	4	8	15	19	35	31
GW	133	71	18	3	8	38	28	8	26
MNPP	3	67	0	0	33	0	33	33	33
małopolskie									
GM	11	100	0	0	0	27	45	27	0
GMW	47	49	32	11	9	6	26	26	43
GW	121	61	30	6	3	24	27	19	30
MNPP	3	33	67	0	0	0	0	100	0
mazowieckie									
GM	30	67	30	0	3	20	27	30	23
GMW	50	82	12	0	6	36	42	8	14
GW	229	76	17	3	3	40	29	14	17
MNPP	5	0	60	0	40	0	0	20	80

cd. tab. 4

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
opolskie									
GM	2	100	0	0	0	0	50	50	0
GMW	32	66	31	0	3	34	28	9	28
GW	36	69	17	6	8	39	19	22	19
MNPP	1	100	0	0	0	0	0	100	0
podkarpackie									
GM	12	58	25	8	8	17	17	33	33
GMW	34	50	35	12	3	18	21	29	32
GW	110	57	29	7	6	30	23	13	35
MNPP	4	25	25	0	50	0	25	0	75
podlaskie									
GM	10	80	10	10	0	40	20	20	20
GMW	27	67	30	4	0	11	37	22	30
GW	78	76	15	4	5	40	29	13	18
MNPP	3	33	67	0	0	0	0	67	33
pomorskie									
GM	21	57	33	0	10	14	33	29	24
GMW	17	65	18	18	0	18	41	6	35
GW	81	70	19	5	6	38	21	14	27
MNPP	4	25	25	50	0	0	25	25	50
śląskie									
GM	30	77	20	3	0	43	27	20	10
GMW	22	73	14	5	9	27	32	18	23
GW	96	69	22	5	4	32	29	13	26
MNPP	19	63	37	0	0	26	37	16	21
świętokrzyskie									
GM	4	25	25	0	50	0	0	25	75
GMW	26	27	42	23	8	19	0	12	69
GW	71	55	30	4	11	20	27	14	39
MNPP	1	0	100	0	0	0	0	0	100
warmińsko-mazurskie									
GM	14	57	14	14	14	14	21	21	43
GMW	33	36	30	24	9	9	15	18	58
GW	67	45	39	9	7	18	18	15	49
MNPP	2	50	50	0	0	0	0	50	50
wielkopolskie									
GM	15	53	40	7	0	7	33	33	27
GMW	90	67	29	2	2	24	30	24	21
GW	117	76	17	4	3	33	32	16	18
MNPP	4	25	75	0	0	0	0	50	50
zachodniopomorskie									
GM	8	38	38	13	13	13	13	38	38
GMW	53	38	28	21	13	13	15	13	58
GW	50	48	30	10	12	28	16	12	44
MNPP	3	33	33	33	0	0	33	33	33

cd. tab. 4

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Polska:									
Gminy	2414	64	25	6	6	27	26	17	28
GM	241	59	30	6	6	18	26	24	32
GMW	602	56	29	9	7	18	25	21	36
GW	1571	67	22	5	6	33	26	15	25
MNPP	65	37	48	6	9	8	17	31	45
Powiat	314	54	25	8	13	23	23	17	37
Województwo	16	75	25	0	0	19	44	25	12
Ogółem	2809	62	25	6	7	27	26	18	30

* Wariant skrajny (optymistyczny) – założenie, że 100% nadwyżki operacyjnej oraz dochodów ze sprzedaży majątku JST przeznaczane jest na spłatę istniejącego zadłużenia oraz nie są zaciągane nowe długi.

** Wariant urealniony – j.w., z tym że założony jest wskaźnik 40%.

Skróty: GM – gmina miejska, GMW – gmina miejsko-wiejska, GW – gmina wiejska, MNPP – miasto na prawach powiatu.

Uwaga: Nadwyżka operacyjna liczona jest jako średnia z lat 2011 i 2012, gdzie rok 2012 ma podwójny udział w średniej, zamiast uwzględnienia roku 2013, dla którego brak jeszcze jednostkowych danych.

Źródło: Opracowanie własne.

Literatura

- Cameron R. (2011), *Responding to Australia's Regional Skill Shortages Through Regional Skill Migration*, „Journal of Economic and Social Policy”, Vol. 14, Iss. 3.
- Dijkstra L. (2013), *Why Investing More in the Capital Can Lead to Less Growth*, „Cambridge Journal of Regions, Economy and Society”, No. 6.
- Kluka L., Kluza K. (2012), *Symulacja wpływu zmian ustawowych na dostępność finansowania dla JST. Nowe formy finansowania zadań samorządowych*, „Finanse Komunalne”, nr 1-2.
- Kluza K. (2013a), *Przestrzenne zróżnicowanie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007-2012*, „Człowiek i Środowisko”, nr 1-2, t. 37, Warszawa.
- Kluza K. (2013b), *Wpływ zmian w ustawie o finansach publicznych na koszt finansowania samorządów*, „Zarządzanie i Finanse”, vol. 11, nr 2, cz. 3, Sopot.
- Kostrzewa Z., Szałtys D. (2013), *Migracje zagraniczne ludności. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, GUS, Warszawa.
- Kotowska I., Józwiak J. (2012), *Nowa demografia Europy a rodzina*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych”, z. 28.
- Kotowska I., Chłoń-Domińczak A. (2012), *Zarządzanie finansami publicznymi w kontekście zmiany demograficznej*, „Studia Ekonomiczne”, nr 1 (LXXII).
- Marchewka-Bartkowiak K., Wiśniewski M. (2012), *Indywidualny wskaźnik zadłużenia JST – ocena krytyczna i propozycje zmian*, „Analizy”, Biuro Analiz Sejmowych, nr 21 (88).

- Martinez-Fernandez C., Weyman T., Perek-Białas J., Sagan I., Szukalski P., Stronkowski P. (2013a), *Demographic Transition and an Ageing Society: Implications for Local Labour Markets in Poland*, OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers, nr 8, OECD Publishing.
- Martinez-Fernandez C. i in. (2013b), *Demographic Change in the Netherlands: Strategies for Resilient Labour Markets*, OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers, nr 13, OECD Publishing.
- Peck J. (2004), *Pushing Austerity: State Failure, Municipal Bankruptcy and the Crises of Fiscal Federalism in the USA*, „Cambridge Journal of Regions, Economy and Society”, No. 7.
- Townsend A., Champion T. (2014), *The Impact of Recession on City Regions: The British Experience, 2008-2013*, „Local Economy”, Vol. 29, No. 1-2.
- [Ustawa 2009] Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. Dz. U. nr 157, poz. 1240 i 1241 z późn. zm.
- Vammalle C., Hulbert C. (2013), *Sub-national Finances and Fiscal Consolidation: Walking on Thin Ice*, „OECD Regional Development Working Papers”, nr 02, OECD Publishing.

DEBT REPAYMENT CAPACITY OF POLISH LOCAL GOVERNMENTS. ECONOMIC AND DEMOGRAPHIC FACTORS

Summary: In 2007-2012 period, debt of Polish local governments increased from 26 bln PLN to 68 bln PLN. The debt per capita ratio grew on average by 21% each year and reached 1760 PLN. Its fastest growth was in rural boroughs (+23% annual growth rate), and nominally it increased the most in the towns with county rights (by 1153 PLN). Coefficients of variations show high differentiation of debt per capita indicators, the highest in rural boroughs. The growing indebtedness of local governments during economic slowdown period accompanied by adverse demographic and migration trends raises concerns about the ability of local governments to sustain their development and financing policies.

The simulations carried out in this study show that even in the optimistic scenario almost 200 local governments (7% of all entities) would require more than 15 years to repay their current debts. In the realistic scenario, up to 800 local governments (30%) would require more than 15 years to repay their current debts. The problem is nationwide. It affects to the greatest extent the urban-rural boroughs. Taking into consideration the migration process and the affluence level of individual regions, the largest problem with a debt repayment will be in local governments from Warmińsko-Mazurskie and Świętokrzyskie regions. In a future, demographic factors will noticeably determine their ability to maintain current policies of regional development, and will have strong impact on their budgetary revenues.

Keywords: local governments, debt repayment capacity, population migrations.