



Monika Tetla

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach
Wydział Finansów i Ubezpieczeń
Katedra Rachunkowości Międzynarodowej
monika.tetla@edu.uekat.pl

DŁUG PUBLICZNY JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO W LATACH 2012-2014 I SPOSOBY JEGO OGRANICZANIA

Streszczenie: Dla jednostek samorządu terytorialnego jednym z najważniejszych problemów o charakterze finansowym i ekonomicznym jest nadmierny dług publiczny. Jednostki samorządu terytorialnego, realizując zadania, a więc dokonując określonych wydatków budżetowych, korzystają z finansowania zewnętrznego.

Celem artykułu jest scharakteryzowanie wysokości i źródeł powstania długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego oraz skutecznych sposobów jego ograniczania. Wnioski sformułowano głównie na podstawie analizy danych liczbowych za lata 2012-2014 zawartych w sprawozdaniach budżetowych i finansowych, oraz odpowiednich przepisach prawa regulujących kwestie zadłużenia.

Słowa kluczowe: dług publiczny, zadłużenie, jednostki samorządu terytorialnego.

Wprowadzenie

Znaczącym problemem nie tylko w Polsce, ale również na świecie jest nadmierne zadłużanie się sektora rządowego. Największe zadłużenie odnotowują w Polsce jednostki na szczeblu samorządowym. Stale utrzymujący się wzrost poziomu długu publicznego w tych jednostkach może stanowić zagrożenie szczególnie dla rozwoju gospodarczego i społecznego. Podczas analizy długu publicznego w poszczególnych jednostkach często pojawiają się pytania dotyczące zasadności zadłużania, skutków dla społeczności lokalnej, granicy zaciągania długu, a także sposobów jego ograniczania.

Korzystanie przez jednostki samorządowe z obcych źródeł finansowania obarczone jest pewnego rodzaju ograniczeniami. Mają one za zadanie nie dopuścić do nadmiernego zadłużania i wzrostu długu publicznego oraz zapewnić możliwość ciągłej spłaty zobowiązań.

Celem artykułu jest scharakteryzowanie wysokości i źródeł powstania długu publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) oraz sposobów jego ograniczania. Wnioski sformułowano głównie na podstawie analizy danych liczbowych za lata 2012-2014 zawartych w sprawozdaniach budżetowych i finansowych oraz odpowiednich przepisach prawa regulujących kwestie zadłużenia.

1. Pojęcie długu publicznego i jego źródła

Obowiązkiem nałożonym każdej JST przez ustawodawcę jest właściwe zarządzanie finansami, które obejmuje nie tylko odpowiednie gospodarowanie środkami publicznymi, ale również długiem publicznym.

Niezależnie jednak od funkcjonowania tego obowiązku, w warunkach ograniczonych środków i praktycznie nieograniczonych potrzeb finansowych, każda JST powinna odpowiednio zarządzać własnymi finansami, gdyż od ich poziomu i racjonalności wykorzystania zależy jej sprawne funkcjonowanie i rozwój [Piekunko-Mantiuk, 2008, s. 124].

W literaturze przedmiotu podjęto wiele prób zdefiniowania długu publicznego. Najbardziej ogólną, i zarazem najkrótszą definicję długu publicznego podaje Encyklopedia Britannica [www 1], według której: „Dług publiczny – zobowiązania władz publicznych”. Definicja ta nie doprecyzowuje jednak szczegółowo, jakich zobowiązań i jakich władz publicznych dotyczy.

Najczęściej w literaturze przedmiotu spotyka się jednak określenie długu publicznego, jako „[...] całość zobowiązań władz publicznych z tytułu zaciągniętych pożyczek” [Duda, 2014, s. 62].

Współczesne definicje długu publicznego zwracają szczególną uwagę na doprecyzowanie zakresu podmiotowego, jak i przedmiotowego długu. Wskazują na zakres:

- władz publicznych – wymieniając jako podmioty długu publicznego rodzaje władz publicznych i ewentualnie jednostki instytucjonalne, za których zadłużenie bierze odpowiedzialność władza publiczna;
- zobowiązań – wymieniając przedmioty (tytuły, instrumenty finansowe) zobowiązań składające się na dług publiczny, np. pożyczki czy zobowiązania

wymagalne (odszkodowawcze, z tytułu niezrealizowanych świadczeń, itp.) [Polarczyk, 2005, s. 3-4].

Według S. Owsiaka: „Dług publiczny najczęściej określa się jako finansowe zobowiązanie władz publicznych z tytułu zaciągniętych pożyczek. Przyczynami powstania długu publicznego mogą być jednak skutki innej działalności władz publicznych” [1999, s. 251].

W literaturze przedmiotu często spotyka się odniesienie do definicji długu publicznego E. Chojnej-Duch, według której dług publiczny to łączne finansowe zobowiązania podmiotów sektora publicznego z tytułu zróżnicowanych z ekonomicznego i prawnego punktu widzenia zdarzeń prawno finansowych, a przede wszystkim – niedoborów powstałych w wyniku finansowania nadwyżki wydatków publicznych ponad dochody publiczne skumulowane w poprzednich okresach; zobowiązania te powinny uwzględniać ich konsolidację, czyli eliminację wzajemnych przepływów finansowych między nimi [2003].

Definicję długu zawiera ustawa o finansach publicznych [ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r.]. Zgodnie z nią państwowy dług publiczny oblicza się jako wartość nominalną zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora. Wartość nominalna zobowiązań to wartość wyemitowanych papierów wartościowych oraz zaciągniętej pożyczki, kredytu lub innego zobowiązania.

Zasadniczym elementem zadłużenia JST są zobowiązania, które wynikają ze specyfiki działalności jednostek budżetowych, gospodarstw pomocniczych, zakładów budżetowych oraz JST [Konsek-Wojnar i Surówka, 2001]. Zobowiązania JST wynikają najczęściej z następujących tytułów:

- emisji papierów wartościowych,
- zaciągniętych kredytów i pożyczek,
- przyjętych depozytów,
- wymagalnych zobowiązań [ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r.].

Podjmując próbę definiowania długu publicznego ważne jest określenie przyczyn jego powstania. Do najczęściej wymienianych przyczyn powstania długu publicznego należą:

- wadliwa struktura wydatków publicznych (dominacja tzw. wydatków sztywnych oraz duży udział transferów socjalnych),
- osłabienie złotego w stosunku do walut obcych,
- zrealizowanie niższych od zakładanych przychodów z prywatyzacji,
- wzrost przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych,

- spiętrzenie spłat zadłużenia zagranicznego Polski wobec wierzycieli z tzw. Klubu Paryskiego,
- wzrost potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego, wynikający z członkostwa Polski w Unii Europejskiej [Owsiak, 2006, s. 337].

2. Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012-2014 – analiza danych

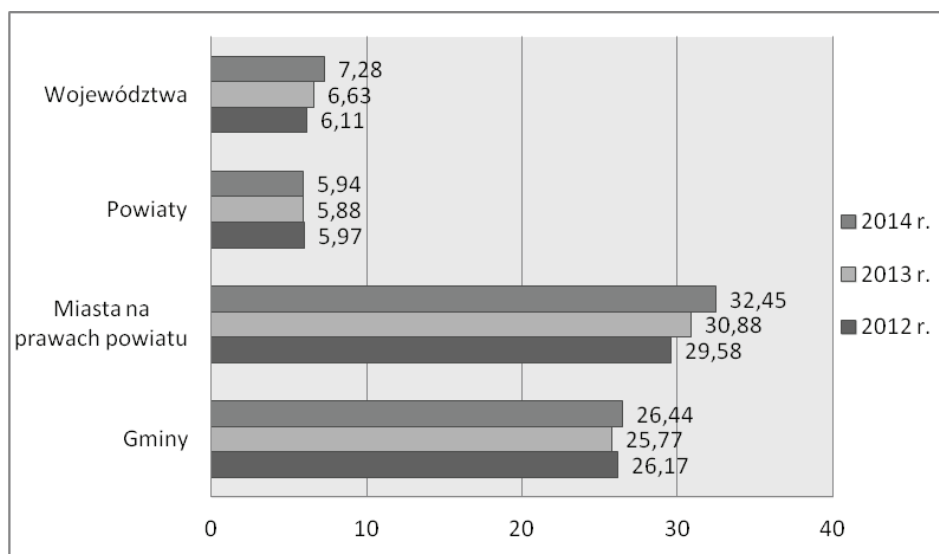
W latach objętym analizą procentowy udział długu samorządowego w relacji do łącznego długu publicznego (po konsolidacji) wzrastał. Szczególnie w roku 2014 zanotowano wzrost prawie o 1 punkt procentowy. Z roku na rok sukcesywnie wzrastało również zadłużenie w sektorze samorządowym. W roku 2013 był to wzrost o 1 mld zł, w następnym wzrost o 3,3 mld zł. Spadek natomiast wystąpił w podsektorze rządowym i ubezpieczeń społecznych, co przyczyniło się do obniżenia długu publicznego w roku 2014 (tab. 1).

Tabela 1. Wysokość zadłużenia publicznego w latach 2012-2014 (po konsolidacji)

Wyszczególnienie	2012 r.	2013 r.	2014 r.
	(w mld zł)	(w mld zł)	(w mld zł)
Zadłużenie ogółem, w tym:	840,5	882,3	826,8
podsektor rządowy	770,8	813,5	755,0
podsektor samorządowy	67,4	68,4	71,7
podsektor ubezpieczeń społecznych	2,3	0,4	0,1
Procentowy udział zadłużenia sektora samorządowego w państwowym długu publicznym	8,02%	7,75%	8,67%

Źródło: Na podstawie: [Sprawozdania z wykonania budżetów..., 2012-2014].

W sektorze samorządowym największe średnie zadłużenie wykazują miasta na prawach powiatu – w roku 2014 wyniosło ponad 32 mld zł, i gminy – 26,44 mld zł. Również w województwach w analizowanym okresie zauważalny jest regularny wzrost zadłużenia, który w roku 2014 wyniósł 7,28 mld zł (rys. 1).



Rys. 1. Zadłużenie w sektorze samorządowym według szczebli JST w latach 2012-2014

Źródło: Na podstawie [Sprawozdania z wykonania budżetów..., 2012-2014].

W strukturze zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego największą pozycję stanowiły kredyty i pożyczki. W latach objętych analizą daje się zauważyć sukcesywny wzrost wartości zobowiązań z tego tytułu. Udział kredytów i pożyczek w poziomie zobowiązań ogółem w roku 2014 wynosił aż 93,8%, i wzrósł o 2,0 punkty procentowe w stosunku do roku poprzedniego. Poziom zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego według tytułów dłużnych w latach 2012-2014 prezentuje tab. 2.

Tabela 2. Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego według tytułów dłużnych w latach 2012-2014

Wyszczególnienie	Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego		
	2012	2013	2014
Zobowiązania JST według tytułów dłużnych, w tym:	67 834 515	69 159 112	72 109 871
Papiery wartościowe	4 881 260	5 259 399	4 267 830
w tym: długoterminowe	4 881 260	5 259 399	4 267 830
Kredyty i pożyczki	62 716 461	63 504 469	67 628 939
w tym: długoterminowe	62 210 207	63 199 897	67 282 125
Wymagalne zobowiązania	236 794	395 244	213 102
w tym z tytułu: dostaw towarów i usług	169 437	133 131	117 929

Źródło: Na podstawie: [Sprawozdania z wykonania budżetów..., 2012-2014].

Rok 2014 przyniósł wzrost zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego. Przyczyną utrzymującej się tendencji wzrostowej zadłużenia są programy współfinansowane ze środków UE, np. w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój.

Korzystanie z obcych źródeł finansowania zadań inwestycyjnych przynosi wiele korzyści, takich jak: pozyskanie bez zbędnej zwłoki w całości potrzebnych środków finansowych na udział w programach pomocowych UE. Ponadto kredytowanie inwestycji skutecznie skróci okres jej realizacji, co będzie miało odzwierciedlenie w realnych zyskach z inwestycji, i przyspieszonym rozwoju gospodarki. Jednak zbyt duże zadłużenie może prowadzić do trudności w realizacji podstawowych zadań JST. Dlatego państwo nakłada ograniczenia w postaci IWZ wynikającego z art. 243 ustawy o finansach publicznych. W roku 2014 na 2809 JST, aż 64 nie spełniało tego wskaźnika (tab. 3), dlatego też nie mogło uchwalić budżetu i w sposób płynny prowadzić działalności.

Tabela 3. Liczba JST, które w 2014 r. nie spełniają relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych według województw

Wyszczególnienie	Liczba JST ogółem	Liczba JST, które nie spełniają art. 243	(4 : 3)
dolnośląskie	196	7	3,57%
kujawsko-pomorskie	164	3	1,83%
lubelskie	234	4	1,71%
lubuskie	96	0	0,00%
łódzkie	199	2	1,01%
małopolskie	202	6	2,97%
mazowieckie	352	2	0,57%
opolskie	83	0	0,00%
podkarpackie	182	4	2,20%
podlaskie	133	5	3,76%
pomorskie	140	2	1,43%
śląskie	185	5	2,70%
świętokrzyskie	116	2	1,72%
warmińsko-mazurskie	136	9	6,62%
wielkopolskie	258	0	0,00%
zachodniopomorskie	133	13	9,77%
JST	2809	64	2,28%

Źródło: Na podstawie: [Wieloletnie Prognozy Finansowe..., 2014-2017].

3. Metody ograniczania długu publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego

Zbyt duże zadłużanie samorządów może prowadzić do trudności w realizacji podstawowych zadań samorządu, w szerszym ujęciu może wpłynąć na ogólne zadłużenie Skarbu Państwa, a to z kolei może przyczynić się do negatywnego oddziaływania na gospodarkę.

Stąd też państwo nakłada pewne ograniczenia na zadłużające się JST. Czyni to poprzez tzw. model reguł fiskalnych polegający 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 dłużnych [Bitner, 2013, s. 40].

Do obecnie występujących i uregulowanych prawnie metod ograniczania zadłużenia wydatków należą obowiązująca od 2011 r. wieloletnia prognoza finansowa JST oraz wprowadzony obligatoryjnie od roku 2014 indywidualny wskaźnik zadłużenia.

Reguła wydatkowa zaś ustanowiona w ustawie o finansach publicznych zgodnie z art. 243 uzależnia możliwość uchwalenia budżetu JST od spełnienia w roku budżetowym oraz w każdym następnym roku budżetowym określonej relacji sumy kwot planowanych wydatków na spłatę rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami, wykupów wyemitowanych papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem oraz potencjalnych kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu. Suma ta nie powinna przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji planowanych dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku komunalnego oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu w tych latach [Jędrzejczyk, 2014, s. 99].

Zaletą wprowadzenia takiej regulacji było dostosowanie poziomu spłat zobowiązań do zasobności budżetu gminy, zapobieganie ich nadmiernemu zadłużaniu oraz zwiększenie zależności pomiędzy możliwościami finansowymi gmin a wielkością spłat ich zobowiązań i poziomem zadłużenia.

Rozwiązanie oparte na takim podejściu do obliczania dopuszczalnego poziomu zadłużenia samorządów było podyktowane dwiema przesłankami. Po pierwsze zadaniem konstrukcji tego limitu zadłużenia było zniesienie ograniczenia wiążącego JST, dla których zaciągnięcie nawet dość znacznych zobowiązań finansowych mogłoby być instrumentem bezpiecznej polityki rozwojowej. Po

drugie ważne jest zdyscyplinowanie tych jednostek, którym wysokie obciążenie dochodów spłatami zobowiązań nakazuje dużą ostrożność przy zaciąganiu nowych kredytów i pożyczek czy też emisji papierów wartościowych [Korolewska i Marchewka-Bartkowiak, 2011, s. 2].

Rozwiązanie w postaci Indywidualnego Wskaźnika Zadłużenia (IWZ) posiada też wady. Do najczęściej wymienianych zalicza się:

- ograniczenie wykorzystania przez jednostki środków z UE do finansowania zadań inwestycyjnych (jednostki, które pozyskają większe środki, zostaną za to ukarane obniżeniem indywidualnego wskaźnika zadłużenia),
- możliwość poprawy indywidualnego wskaźnika zadłużenia przez sprzedaż nawet niezbędnego majątku samorządowego,
- brak uwzględnienia w liczniku przychodów (dodanie kwoty w liczniku zwiększa wartość indywidualnego wskaźnika zadłużenia), które nie zwiększają długu, np. nadwyżki budżetowej lub wolnych środków, według stanu 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy,
- oparcie nowego wskaźnika na nadwyżce operacyjnej (dochody bieżące minus wydatki bieżące), która szczególnie w wyniku kryzysu finansowego może być trudna do osiągnięcia,
- obliczenie wskaźnika wyłącznie na podstawie danych historycznych, przez co nie uwzględnia się sytuacji bieżącej ani przyszłej, istotnej z punktu widzenia inwestycji [Walczak i Pietrzak, 2011, s. 169].

Popularną i stosowaną metodą obniżenia długu publicznego nie tylko państwa, ale i każdej JST jest emisja papierów wartościowych, obligacji skarbowych oraz bonów skarbowych. Najbezpieczniejszą formą lokowania wolnych środków są obligacje skarbowe. Występuje gwarancja wypłaty zainwestowanych pieniędzy wraz z odsetkami przez Skarb Państwa. Cechą charakterystyczną obligacji jest szczególnie niska stopa zwrotu z inwestycji, oraz to, iż są one wolne od ryzyka. Władze jednostek samorządowych często oferują zwolnienie z podatku dochodowego z oprocentowania obligacji skarbowych, a tym samym obniżenie przyszłej stawki podatkowej w celu zachęcenia inwestorów do kupna obligacji. Zaciąganie krajowych bądź zagranicznych pożyczek jest uzasadnione wtedy, gdy pozyskane środki są przeznaczone na konkretne inwestycje, które w dłuższym okresie czasu przyczynią się do zwiększenia przychodów do budżetu jednostki samorządowej. Pozyskiwanie finansowania zewnętrznego z przeznaczeniem na bieżącą działalność wiązałoby się ze znikomą efektywnością rozwojową, możliwością pojawienia się zjawiska określonego mianem rolowania długu i popadaniem w pułapkę zadłużenia [Brożek, 2015, s. 12-13].

Podsumowanie

Podstawowym zadaniem każdej JST jest zaspokajanie określonych potrzeb publicznych. Jednostki dokonują tego poprzez rozdysponowanie posiadanych zasobów finansowych na zadania bieżące lub inwestycyjne. To właśnie na zadania inwestycyjne w badanych JST najczęściej brakuje środków finansowych. Jednostki samorządu terytorialnego muszą więc korzystać z zewnętrznych form finansowania zadań, zwiększając tym samym poziom długu publicznego.

Z artykułu wynika, iż:

1. Dług publiczny (zadłużenie) JST w analizowanych latach 2012-2014 sukcesywnie wzrastało. Wzrost spowodowany był najczęściej finansowaniem zadań inwestycyjnych środkami unijnymi.
2. Chcąc uzyskać odpowiednią wielkość środków na realizację planowanych zadań, jednostki samorządu terytorialnego najczęściej wykorzystywały kredyty i pożyczki o charakterze długoterminowym. Ten rodzaj zewnętrznego finansowania był wykorzystywany szczególnie w realizowaniu projektów inwestycyjnych współfinansowanych ze środków unijnych.
3. Na wysokość długu publicznego w skuteczny sposób wpływają ustalone przez państwo limity zadłużenia. Wyznaczają górną granicę, poziom do którego jednostki samorządowe mogą się zadłużać.
4. Nadmierny poziom długu w niektórych jednostkach samorządu terytorialnego spowodował, iż nie został spełniony indywidualny wskaźnik zadłużenia, co pociągnęło za sobą znaczące konsekwencje dla jednostki w postaci niemożności uchwalenia budżetu, a to z kolei wpłynęło na prowadzoną działalność.

Literatura

- Bitner M. (2013), *Reguły fiskalne ograniczające zaciągnięcie długu przez jednostki samorządu terytorialnego – analiza prawno-porównawcza*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1-2.
- Brożek A. (2015), *Niestabilność finansów publicznych w Polsce – możliwe sposoby finansowania deficytu budżetowego i długu publicznego* [w:] M. Olkiewicz, M. Drewniak (red.), *Nauka i biznes, czyli dwa przenikające się światy*, Network Solutions, Słupsk.
- Duda M. (2014), *Dług publiczny i praktyczne problemy realizacji procedur ostrożnościowych*, „Finanse i Prawo Finansowe. Journal of Finance and Financial Law”, nr 1.
- Jędrzejczyk M. (2014), *Rola wieloletniej prognozy finansowej, jako narzędzia ograniczającego deficyt i dług publiczny gminy*, „Nieruchomości Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 40.

- Konsek-Wojnar M., Surówka K. (2001), *Finansowanie deficytu budżetowego z problem granic zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego w Polsce* [w:] A. Harańczyk (red.), *Samorząd Terytorialny. Zadania. Gospodarka. Rozwój*, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Marketingu, Chrzanów.
- Korolewska M., Marchewka-Bartkowiak K. (2011), *Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów terytorialnych*, „Biuro Analiz Sejmowych”, nr 21.
- Owsiak S. (2006), *Finanse publiczne, teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Piekunko-Mantiuk I. (2008), *Zarządzanie płynnością finansowa w gminach*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej, Białystok.
- Polarczyk K. (2005), *Zakres długu publicznego. Definicje i statystyka*, Raport, nr 234, Biuro Studiów i Ekspertyz. Kancelaria Sejmu, Warszawa.
- Walczak D., Pietrzak M.B. (2011), *Dopuszczalne zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego, jaki istotna determinanta ich prawidłowego funkcjonowania*, Wydawnictwo Uniwersytetu M. Kopernika, Toruń.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009, Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Sprawozdania z wykonania budżetów JST za 2012, 2013, 2014 r., Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Wieloletnie Prognozy Finansowe na lata 2014-2017, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- [www 1] <http://www.britannica.com/topic/public-debt> (dostęp: 21.09.2015).

PUBLIC DEBT LOCAL IN YEARS 2012-2014 AND WAYS OF ITS LIMITING

Summary: For local self-government units one of the most important issues of financial and economic is excessive public debt. Local government units carrying out the task, and so making specific budget expenditure rely on external financing.

The aim of this article is to characterize the amount and sources of debt of local government units and effective ways of limiting it. The conclusions were formulated mainly on the basis of the analysis of the figures for the years 2012-2014 included in the annual budget and financial, as well as the relevant provisions of the law governing the debt.

Keywords: public debt, debt, local self-government units.