

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na tle długu publicznego kraju

Prof. dr hab. Krystyna Brzozowska
Uniwersytet Szczeciński Katedra Finansów Publicznych

W klasycznej nauce finansów dług publiczny jest definiowany jako zakumulowana wielkość zaciągniętych przez rząd i samorządy terytorialne pożyczek. Jest łącznym finansowym zobowiązaniem podmiotów sektora finansów publicznych z tytułu różnych zdarzeń prawnofinansowych. Według S. Owsiaka jest finansowym zobowiązaniem władz publicznych (państwowych i samorządowych) z tytułu zaciągniętych pożyczek¹. E. Kornberger-Sokołowska dług publiczny określa jako „zaciągnięte przez jednostki sektora finansów publicznych zobowiązania pochodzące ze ściśle określonych źródeł”². Z kolei A. Wernik, wskazując, że dług publiczny powstaje przede wszystkim w związku z finansowaniem deficytów, definiuje dług publiczny, jako skumulowaną sumę deficytów sektora finansów publicznych w przeszłości³. Podobne stanowisko wyraża również A. Babczuk twierdząc, że zadłużenie publiczne stanowi konsekwencję braku równowagi finansowej we wcześniejszych okresach⁴. Dług publiczny obejmuje nominalną wartość zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych, po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora. Innymi słowy, dług publiczny dotyczy wyłącznie zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych dotyczących sektora prywatnego⁵.

Bezpośrednią i najważniejszą przyczyną powstawania

długu publicznego jest zaciąganie pożyczek i kredytów dla pokrycia deficytu budżetowego oraz nieuregulowanie przez jednostki sektora publicznego, wymagalnych zobowiązań. Zaciąganie pożyczek z jednej strony stwarza możliwość pozyskania znacznych zasobów bez większych wyrzeczeń, a drugiej niesie niebezpieczeństwo obciążenia przyszłości konsekwencjami nieuniknionych transferów. Pośrednio na kształtowanie długu publicznego wpływa długotrwały deficyt budżetowy, wzmożone w pewnych okresach wydatki publiczne, dominacja wydatków sztywnych i transferów socjalnych, a także prowadzona polityka władz publicznych traktujące deficyt budżetowy i dług publiczny, jako narzędzia interwencjonizmu gospodarczego⁶.

Dług publiczny może być klasyfikowany według różnych kryteriów, które przedstawiono w tab. 1.

Za bezpośrednie następstwa finansowania długu publicznego pożyczką publiczną, uważa się zwiększenie inflacji. Pożyczek na pokrycie deficytu doprowadzi do wzrostu deficytu budżetowego w przyszłości, czyli bieżący wzrost długu publicznego spowoduje wzrost podaży pieniądza w następnym okresie. Wywołane zjawiska inflacyjne spowodują, że realna wartość zaciągniętych pożyczek obniży się i wzrost zapotrzebowania na środki finansowe państwa spowoduje wzrost stóp procentowych. W dalszej kolejności, wzrost stóp procentowych zwiększy oszczędności, ale ograniczy inwestycje prywatne, co z kolei spowoduje ograniczenie produkcji, a w efekcie obniży wzrost gospodarczy. Zjawisko nosi nazwę *efektu wypychania*.

W UE wprowadzono formalne ograniczenia dotyczące wielkości deficytu i wielkości długu publicznego. Według traktatu z Maastricht, Komisja Europejska nadzoruje rozwój budżetów w krajach członkowskich, w celu wykrycia błędów w zarzą-

1 Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2000, s. 251.

2 Kornberger-Sokołowska E., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Lexis-Nexis, Warszawa 2012, s. 193.

3 Wernik A., *Finanse publiczne. Cele, struktury, uwarunkowania, PWE*, Warszawa 2011, s. 108.

4 Babczuk A., *Mierniki nierównowagi finansów publicznych we współczesnej debacie ekonomicznej – wybrane problemy*, [w:] *Finanse publiczne*, [red.] A. Pomorska, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006, s. 25.

5 Poniatowicz M., *Koncepcja federalizmu fiskalnego w systemie finansów samorządu terytorialnego*, CeDeWu, Warszawa 2018, s. 202.

6 Poniatowicz M., *Koncepcja...*, op.cit., s. 203.

Tabela 1. Podział długu publicznego		
Kryterium	Podział	Objaśnienie
Przyczyny i skutki zadłużenia publicznego	Globalny dług publiczny	Obejmuje dług państwa, dług samorządów oraz innych związków publicznoprawnych
	Wewnętrzny (krajowy) dług publiczny	Obejmuje dług państwa, samorządów terytorialnych i innych związków publicznoprawnych wobec wierzycieli krajowych
	Zewnętrzny (zagraniczny) dług publiczny	Obejmuje dług państwa, samorządów terytorialnych i innych związków publicznoprawnych wobec wierzycieli zagranicznych
Czas	Krótkoterminowy dług publiczny	Wynikający z przejściowych trudności płatniczych władz publicznych z terminem zapadalności/wykupu nie przekraczającym roku
	Długoterminowy dług publiczny	Wynikający z konieczności pokrycia wydatków majątkowych z terminem zapadalności/ wykupu powyżej roku
Zasady ewidencji	Dług publiczny brutto	Zobowiązania władz publicznych wobec podmiotów krajowych i zagranicznych znajdujących się poza sektorem publicznym
	Dług publiczny netto	Stan zobowiązań władz publicznych po odjęciu od nich należności zobowiązań sektora
Wartość długu publicznego	Dług publiczny nominalny	Wartość nominalna zobowiązań władz publicznych
	Dług publiczny realny	Wartość realna zobowiązań władz publicznych po uwzględnieniu procesów inflacyjnych
Zaangażowanie władz publicznych	Dług publiczny rzeczywisty	Nominalna wartość zobowiązań władz publicznych
	Dług publiczny potencjalny	Wartość warunkowych zobowiązań władz publicznych z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń
Struktura władz publicznych	Dług centralny (państwowy)	Wartość zobowiązań Skarbu Państwa
	Dług lokalny (samorządowy)	Wartość zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego
Dobrowolność udzielania pożyczek	Dług publiczny dobrowolny	Np. zakup obligacji skarbowych lub komunalnych
	Dług publiczny przymusowy	Np. wprowadzenie obowiązku udzielenia pożyczki (dodatkowe opodatkowanie)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Owsiak S. *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1999, s. 252- 256.

dzaniu długiem publicznym na podstawie:

- kryterium stosunku między planowanym a rzeczywistym deficytem finansów publicznych a PKB, który nie może przekroczyć wartości bazowej na poziomie 3%, chyba, że stosunek ten, stale się zmniejsza do poziomu bliskiemu wartości bazowej,
- kryterium stosunku między długiem publicznym a PKB, który nie może być wyższy niż 60% PKB.

W ustawie o finansach publicznych uregulowano, że państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek, przyjętych depozytów, wymagalnych zobowiązań⁷. Na podstawie dele-

gacji ustawowej, klasyfikację tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, Minister Finansów określił w rozporządzeniu⁸.

Od 2000 r. podstawowym dokumentem określającym cele i zadania zarządzania długiem publicznym jest *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych*.

⁸ Rozporządzenie z 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, Dz. U. Nr 298, poz. 1767. Rozporządzenie szczegółowo ustala tytuły dłużne zaliczane do państwowego długu publicznego oraz określa sposób ich definiowania.

⁷ Art. 72 ust. 1 Ustawy o finansach publicznych.

Tabela 2. Wykaz tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego

Lp.	Przedmiot zobowiązania	krótkoterminowe	długoterminowe
1.	papiery wartościowe inne niż akcje, dopuszczone do obrotu zorganizowanego, z wyłączeniem praw pochodnych	z pierwotnym okresem wykupu nie dłuższym niż rok	z pierwotnym okresem wykupu dłuższym niż rok
2.	kredyty i pożyczki oraz umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, jeśli mają wpływ na poziom długu publicznego papiery wartościowe z ograniczoną zbywalnością umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach umowy leasingu, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki podobne do umowy kredytu lub pożyczki z podziałem na krótkoterminowe i długoterminowe	z pierwotnym terminem zapadalności nie dłuższym niż rok lub podlegające spłacie na żądanie	z pierwotnym terminem zapadalności dłuższym niż rok
3.	przyjęte depozyty zbywalne (na żądanie) natychmiast wymienialne na gotówkę lub płatne na żądanie wierzyciela inne nie mające cech depozytów zbywalnych		
4.	zobowiązania wymagalne bezsporne, których termin płatności dla dłużnika minął, a które nie zostały ani przedawnione ani umorzone		
Rodzaj wierzyciela		dług krajowy	dług zagraniczny
		zadłużenie powstałe w stosunku do rezydentów, w szczególności wobec jednostek sektora finansów publicznych, banku centralnego, banków innych krajowych instytucji finansowych	zadłużenie powstałe w stosunku do nierezydentów, w szczególności wobec podmiotów mających siedzibę w państwie członkowskim UE, w którym obowiązującą walutą jest waluta euro.

Źródło: Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, DzU nr 298, poz. 1767.

Państwowy dług publiczny

Pod pojęciem długu publicznego jest rozumiane zadłużenie jednostek sektora finansów publicznych wymienione enumeratywnie w art. 9 Ustawy o finansach publicznych⁹. Państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z tytułu¹⁰:

- 1) wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne;
- 2) zaciągniętych kredytów i pożyczek;
- 3) przyjętych depozytów;

4) wymagalnych zobowiązań:

- a) wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych,
- b) uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem.

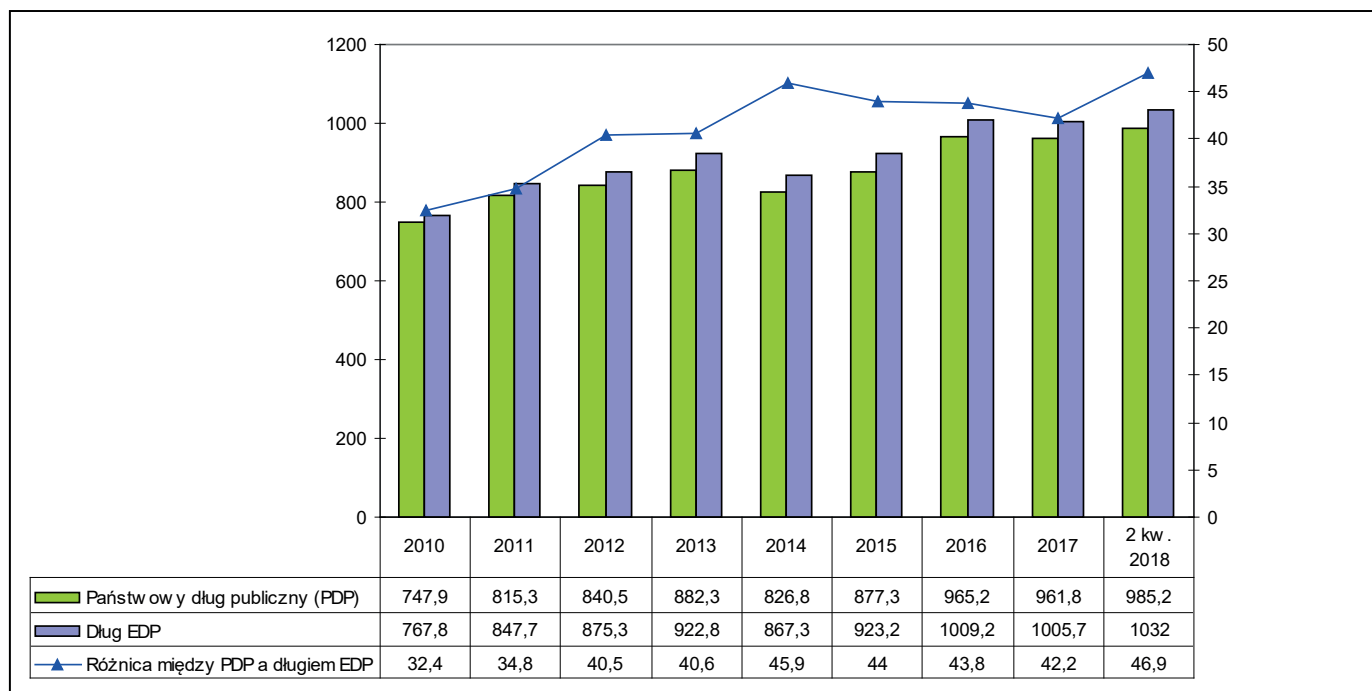
Szczegółowy zakres tytułów dłużnych w podziale na przedmiot i okresy zapadalności oraz rodzaj wierzyciela jest regulowany, zgodnie z ustawą o finansach publicznych, przez Ministra Finansów w drodze rozporządzenia (tab. 2).

Państwowy dług publiczny jest obliczany jako wartość nominalna zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między tymi

⁹ Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. DzU 2009 nr 157, poz. 1240, art. 9.

¹⁰ Ibidem art. 72 ust.1.

Rysunek 1. Państwowy dług publiczny w Polsce w porównaniu do EDP



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Zadłużenie sektora finansów publicznych II kw./2018*, s. 4. www.finance.mf.gov.pl/76655/1170490/zsfp_2018_06.pdf (5.12. 2018).

jednostkami (po konsolidacji)¹¹ z uwzględnieniem klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego oraz konieczności prawidłowego obliczenia wskaźnika państwowego długu publicznego w relacji do produktu krajowego brutto. Szczegółowy sposób ustalania zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych jest określony przez ministra finansów w drodze rozporządzenia¹².

Państwowy dług publiczny w ostatnich trzech latach oscylował generalnie wokół 1 bln zł i za dwa kwartały 2018 r. (dane wstępne) wyniósł ponad 985 mld zł i wzrósł o 23,3 mld zł w stosunku do końca 2017 r. (por. rys. 1). Poza latami 2014 i 2017, w których zadłużenie obniżyło się na koniec roku w relacji do stanu w roku poprzedzającym (w 2014 r. o 6,3%; był to spadek incydentalny i powstał w wyniku umorzenia obligacji OFE, a w 2017 r. o 0,3%), państwowy dług publiczny ulegał systematycznemu powiększaniu, przy czym dynamika rocznego wzrostu nie przekraczała 10%.

Ważnym problemem w zarządzaniu długiem publicznym są relacje długu publicznego liczonego zgodnie z metodą wypracowaną w kraju a wymaganiami UE w tym zakresie. Rozbieżności metodyczne dotyczące definiowania i określa-

nia struktury długu publicznego według rozwiązań polskich i wymagań unijnych, nie sprzyjają zachowaniu transparentności finansów publicznych i utrudniają porównywanie danych.

Skonsolidowany dług publiczny (EDP)

Wymagania UE w odniesieniu do długu publicznego zostały uregulowane w 3 aktach prawnych, czyli¹³:

- artykule 104 Traktatu o stanowieniu Wspólnoty Europejskiej, określającym poziom długu publicznego, ograniczenia dotyczące deficytu, zakres dyscypliny budżetowej w państwach członkowskich w tym procedurę nadmiernego deficytu (*Excessive Deficit Procedure – EDP*),
- Protokole w sprawie procedury stosowanej w wypadku, nadmiernego deficytu jako załącznik do traktatu z Maastricht, z określeniem bazowej relacji długu publicznego do PKB na poziomie 60%,
- Rozporządzeniu dotyczącym stosowania Protokołu w sprawie procedury stosowanej w wypadku nadmiernego deficytu, określające precyzyjną definicję długu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz kategorii zobowiązań finansowych,
- Europejskim Systemie Rachunków Narodowych i regionalnych (ESA'95) definiującym sektor instytucji rządo-

¹¹ Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. DzU 2009 nr 157, poz. 1240, art. 73.

¹² Obecnie obowiązuje *Rozporządzenie Ministra Finansów z 30.03. 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu ustalania wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, wartości zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji*, DzU nr 57, poz. 366.

¹³ Józwiak M., *Pojęcie długu. Statystyka długu publicznego, Metodologia ustalania zadłużenia w: Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Wyzwania w obliczu nowej perspektywy finansowej UE*, Walczak P. [red.], C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 9.

Tabela 3. Różnice w podejściu Polski i UE do długu publicznego

Zakres	Państwowy dług publiczny	Dług EDP sektora instytucji rządowych i samorządowych
Zakres sektora finansów publicznych	Ustawa o finansach publicznych zawiera zamknięty katalog jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych	Nie wprowadzono zamkniętego katalogu jednostek zaliczanych do sektora instytucji rządowych i samorządowych
Krajowy Fundusz Drogowy	Nie jest zaliczany do sektora finansów publicznych	Jest zaliczany do sektora instytucji rządowych i samorządowych
Jednostki badawczo- rozwojowe	Są zaliczane do sektora finansów publicznych	Nie są zaliczane do sektora instytucji rządowych i samorządowych
Inwestycje realizowane w ramach PPP	Nie są zaliczane do sektora finansów publicznych	Zgodnie z wytycznymi Eurostatu przynależność sektorowa projektów PPP zależy od podziału ryzyka ponoszonego przez strony
Tytuły dłużne zaliczane do długu publicznego	Papiery wartościowe na wierzytelności pieniężne (poza udziałowymi) Kredyty i pożyczki (w tym papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona) Przyjęte depozyty Zobowiązania wymagalne	Papiery wartościowe inne niż akcje z wyłączeniem instrumentów pochodnych Pożyczki Gotówka i depozyty Zobowiązania wymagalne są w UE uwzględniane w wyniku sektora instytucji rządowych samorządowych
Uwzględnianie długu potencjalnego ograniczeniach na relację długu do PKB	Nie jest uwzględniany	Nie jest uwzględniany bezpośrednio, ale może stać długiem podmiotu udzielającego poręczenia lub gwarancji w ramach operacji przejęcia długu

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Definicje długu publicznego na gruncie europejskim oraz różnice w odniesieniu do przepisów krajowych. Statystyka Instytucji Rządowych i Samorządów*, GUS, Warszawa 2010, s. 98-99, www.ppp.gov.pl/E_przewodnik/strony/dlug_publiczny.aspx

wych i samorządowych i podział na podsektory oraz wszystkie kategorie zobowiązań finansowych.

Głównym celem konsolidacji długu publicznego jest eliminacja wzajemnych zobowiązań jednostek zaliczonych o sektora finansów publicznych, zgodnie z tzw. zasadą jedności formalnej finansów publicznych.

Wymóg konsolidacji nie wpływa znacząco na wielkość długu publicznego w Polsce (por. rys. 1). Na koniec 2017 r. państwowy dług publiczny przed konsolidacją wyniósł blisko 962 mld złotych, a po konsolidacji blisko 1006 mld złotych. Różnica między sposobami naliczania długu publicznego wyniosła w 2017 r. nieco ponad 42 mld zł, co stanowiło 4,4 % państwowego długu publicznego. Podobne proporcje wystąpiły w okresach poprzednich.

Najważniejsze różnice między uregulowaniami polskimi a europejskimi w odniesieniu do długu publicznego obrazuje tab. 3.

Biorąc pod uwagę różnice podane w tab. 3 polski dług publiczny, jako EDP, jest powiększony o zadłużenie Krajowego Funduszu Drogowego, skarbowe papiery wartościowe w posiadaniu funduszy w dyspozycji BGK, nabyte aktywa infrastrukturalne, wynik Bankowego Funduszu Gwarancyjnego oraz przedsiębiorstw zaliczanych do sektora instytucji rządo-

wych i samorządowych, a także wartość wymagalnych zobowiązań, przejęcia zadłużenia z tytułu uruchomienia gwarancji, wierzytelności zrestrukturyzowanych kredytów handlowych, leasingu zwrotnego oraz instrumenty pochodne¹⁴.

Dług EDP stanowi podstawę do obliczania jednego z dwóch kryteriów konwergencji –relacji długu publicznego do PKB i jest traktowany jako skonsolidowany dług brutto w wartości nominalnej, według stanu na koniec roku¹⁵. Na jego wartość składa się zadłużenie:

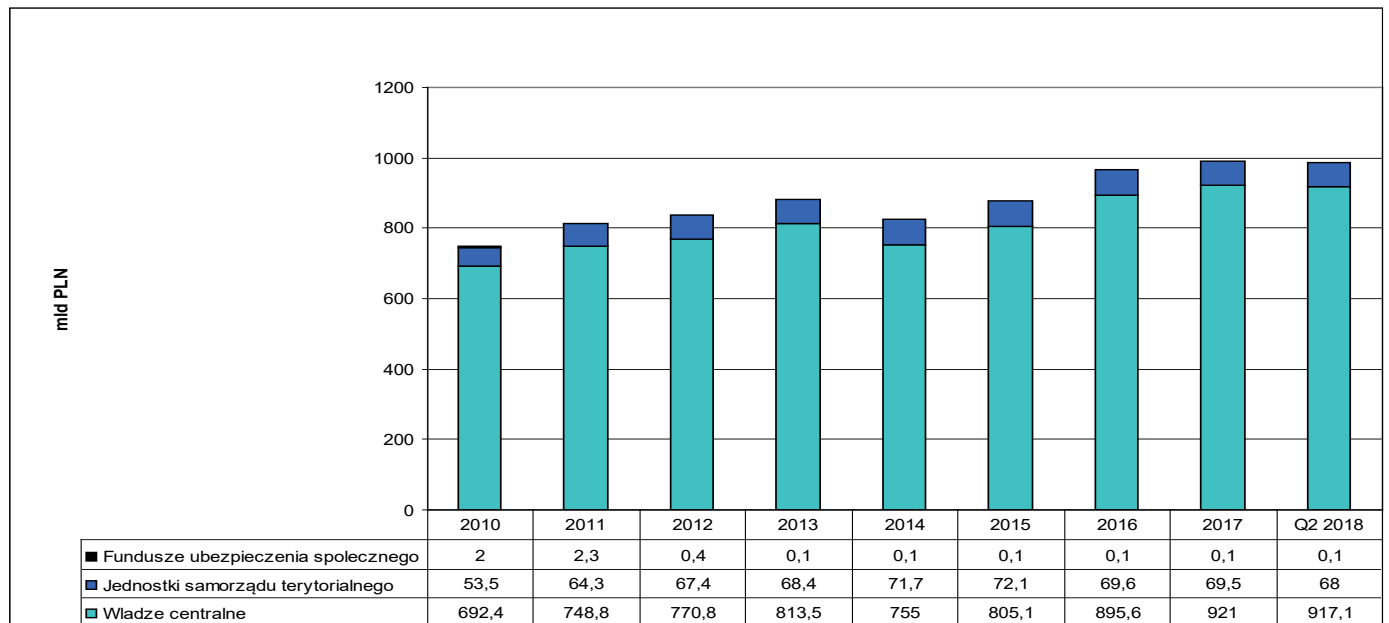
- podsektora rządowego,
- podsektora samorządowego,
- podsektora funduszy ubezpieczeń społecznych.

Główną częścią zadłużenia podsektora rządowego, jest dług Skarbu Państwa, stanowiący ponad 90 % zadłużenia podsektora rządowego.

¹⁴ *Zadłużenie sektora finansów publicznych II kw./2018*, s. 7. www.finance.mf.gov.pl/76655/1170490/zsfp_2018_06.pdf (2.12. 2018)

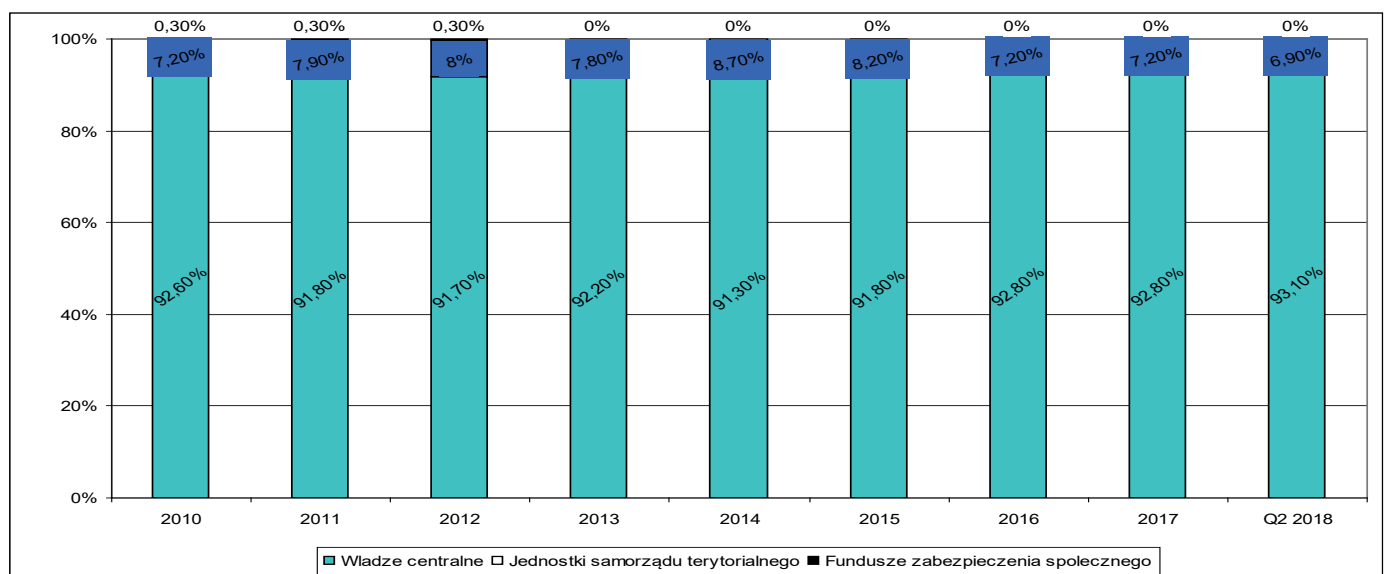
¹⁵ Relacja ta dla Polski wynosiła 50,6 % na koniec 2017 r. i 51,2% za pierwsze dwa kwartały 2018 r. w ten sposób Polska „mieści się” poniżej progu ustalonego w Traktacie z Maastricht na poziomie 60%. Miejsce Polski w grupie krajów członkowskich UE przedstawiono graficznie w aneksie 1.

Rysunek 2. Dług publiczny w Polsce według podsektorów (mld PLN)



Źródło: Zadłużenie sektora finansów publicznych II kw./2018, s. 4. www.finanse.mf.gov.pl/76655/1170490/zsfp_2018_06.pdf (2.12. 2018).

Rysunek 3. Struktura długu publicznego w Polsce wg podsektorów



Źródło: Zadłużenie sektora finansów publicznych II kw./2018, s. 4. www.finanse.mf.gov.pl/76655/1170490/zsfp_2018_06.pdf (2.12. 2018).

Podsektor samorządowy tworzą:

- jednostki samorządu terytorialnego, tj. 2478 gmin, w tym 66 miast na prawach powiatu, 314 powiatów oraz 16 województw¹⁶,
- samorządowe jednostki budżetowe i samorządowe zakłady budżetowe,

- związki międzygminne i związki powiatów,
- samorządowe osoby prawne, jakimi są samorządowe instytucje kultury, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego, wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego, wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

¹⁶ Dane GUS 2018, www.eteryt.stat.gov.pl/eTeryt/rejestr_teryt/aktualnosci/aktualnosci.aspx. (10.12.2018)

W skład podsektora funduszy ubezpieczeń społecznych wchodzi¹⁷:

- Fundusz Rezerwy Demograficznej,
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych,
- Narodowy Fundusz Zdrowia,
- Fundusz Ubezpieczeń Społecznych,
- Fundusz Emerytur Pomostowych,
- Fundusz Emerytalno-Rentowy,
- Fundusz Pracy.

Kształtowanie się długu publicznego w podziale na podsektory przedstawiono na rys. 2.

Zdecydowaną przewagę w tworzeniu długu publicznego mają władze rządowe. Udział pozostałych podsektorów jest relatywnie niewielki, nie przekraczający 10 %, co potwierdza struktura zadłużenia w latach 2010- 2018 (rys. 3).

Samorządowy dług publiczny

Z rysunku 2 i 3 wynika, że udział jednostek samorządu terytorialnego w państwowym długu publicznym nie przekracza 10%, a w latach 2010 – 2017 mieścił się w widełkach od 7,20% w latach 2010, 2016, 2017 do 8,70% w 2014 r. Nie oznacza to jednak, że samorządowy dług publiczny ma niewielkie znaczenie w polityce zarządzania długiem w skali kraju. W ustawie o finansach publicznych, nie wyodrębniono pojęcia długu rządowego i samorządowego, zatem termin „dług publiczny samorządu” ma charakter umowny¹⁸ i jest częścią państwowego długu publicznego. Samorządowy dług publiczny jest rozumiany jako „finansowe zobowiązanie władz publicznych podsektora samorządowego wobec podmiotów spoza tego sektora, które podlega spłacie”¹⁹.

Zgodnie z regulacją ustawową jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe z przeznaczeniem na²⁰:

- pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów,

– wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Konieczność zadłużania się przez jednostki samorządu terytorialnego wynika z wielu przesłanek, z których do najbardziej istotnych należy zaliczyć²¹:

- niewystarczająca wielkość dochodów własnych JST w stosunku do nałożonych przez Skarb Państwa zadań,
- finansowanie wydatków inwestycyjnych,
- wysoka kapitałochłonność inwestycji infrastrukturalnych oraz czasochłonność ich realizacji,
- nierównomierne rozłożenie w czasie wydatków inwestycyjnych w stosunku do osiąganych dochodów,
- finansowanie projektów ze środków Unii Europejskiej (zabezpieczenie środków na wkład własny),
- wysoka zależność samorządu od transferów z budżetu państwa,
- podejmowanie decyzji zadłużeniowych w oczekiwaniu na wsparcie z budżetu państwa,
- decyzje polityczne, szczególnie w latach wyborczych,
- konkurencja wydatkowa i podatkowa między samorządami.

Od 2014 r. jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane do przestrzegania formuły określającej indywidualny wskaźnik zadłużenia, uregulowanej w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Wskaźnik ten opiera się na relacji, między saldem operacyjnym skorygowanym o dochody ze sprzedaży majątku oraz wielkości planowanej na rok budżetowy łącznej kwoty z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych wraz z odsetkami w odniesieniu do dochodów ogółem, zgodnie ze wzorem:

$$\left(\frac{R+O}{D}\right)_n \leq \frac{1}{3} * \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right)$$

gdzie:

R – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych

O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,

D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,

Db – dochody bieżące,

Sm – dochody ze sprzedaży majątku,

Wb – wydatki bieżące,

n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,

²¹ Kopańska A., Kopyt M., *Determinanty zadłużenia polskich gmin i miast na prawach powiatu. Analiza dla lat 2006-2016*, Finanse komunalne nr 10/2018, Warszawa 2018, s. 6-10; Poniatowicz M., *Koncepcja.....*, op. cit., s. 203.

¹⁷ Opracowanie własne na podstawie danych z wykonania budżetu podsektora funduszy ubezpieczeń społecznych, www.mf.gov.pl/documents/764034/.../ubezpieczenia+spoleczne+PL+05.2018 (6.12.2018)

¹⁸ Adamiak J., *Deficyt budżetowy i dług komunalny w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie Torunia*, [w:] *Wybrane problemy finansów samorządu terytorialnego*, [red.] L. Patrzalek, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2008, s. 11.

¹⁹ Filipiak B., *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin S. A., Warszawa 2011, s. 229.

²⁰ Art. 89 ust. 1 Ustawy o finansach publicznych.

Tabela 4. Ograniczenia zawarte w ustawie o finansach publicznych w zakresie długu

Podstawa prawna	Regulacja
Art. 242	Zakaz uchwalania budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki - dotyczy zarówno budżetu planowanego jak i wykonanego
Art. 243	Wprowadzenie indywidualnego wskaźnika zadłużenia
Art. 89 ust. 2, Art. 212 ust. 1 pkt. 6	Obowiązek spłaty pożyczek, kredytów i wyemitowanych papierów wartościowych, zaciągniętych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetowego, w tym samym roku budżetowym. Obowiązek określenia w uchwale budżetowej maksymalnej wielkości
Art. 212 ust. 1 pkt. 6	Obowiązek określenia w uchwale budżetowej limitu zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych
Art. 90 ust. 2	Obowiązek uzyskania opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki lub wykupu papierów wartościowych
Art. 240a i 240b	Przeprowadzenie postępowania naprawczego w przypadku niespełnienia relacji o których mowa w art. 242-244. Uchwalenie budżetu przez Regionalną Izbę Obrachunkową
Art. 92 ust. 1 pkt. 1	Dyskonto od emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego papierów wartościowych nie może przekraczać 5% wartości nominalnej
Art. 92 ust. 1 pkt. 2	Zakaz kapitalizacji odsetek
Art. 93 ust. 1	Zakaz zaciągania pożyczek, kredytów, emitowania papierów wartościowych oraz udzielania poręczeń i gwarancji, których wartość nominalna należna do zapłaty w dniu wymagalności, wyrażona w złotych, nie została ustalona w dniu zawierania transakcji
Art. 94	Obowiązek określania łącznej kwoty poręczeń i gwarancji w uchwale budżetowej

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy o finansach publicznych.

n-1 - rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,

n-2 - rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata,

n-3 - rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

Indywidualny wskaźnik zadłużenia uwzględnia dane charakteryzujące daną jednostkę samorządu terytorialnego w okresie trzech lat poprzedzających, rok budżetowy wpływające bezpośrednio na możliwości zaciągania długu, uzależnione są od wypracowanej nadwyżki operacyjnej w jednostce samorządu terytorialnego²². Dopuszczalny poziom zadłużenia będzie kształtował się więc odmiennie dla każdej jednostki samorządu terytorialnego, w zależności od salda bieżącego i dochodów ze sprzedaży majątku w ostatnich trzech latach budżetowych.

Ustawa o finansach publicznych wprowadza również szereg innych uregulowań, oddziałujących na prowadzenie ostrożnej polityki zadłużenia przez jednostki samorządu terytorialnego, które przedstawia tab. 4.

Powyższe ograniczenia mają na celu ułatwienie przestrze-

gania przez Ministra Finansów limitu państwowego długu publicznego oraz eliminację potencjalnych zagrożeń, makro i mikroekonomicznych dla stabilizacji finansów jednostek samorządu terytorialnego. W skali mikro mogą prowadzić do problemów finansowych samorządów, powodując obniżenie poziomu lub zaniechanie realizacji usług publicznych dla lokalnej społeczności, natomiast w skali makro, dług samorządowy może wpływać niekorzystnie na istotne parametry gospodarki narodowej²³.

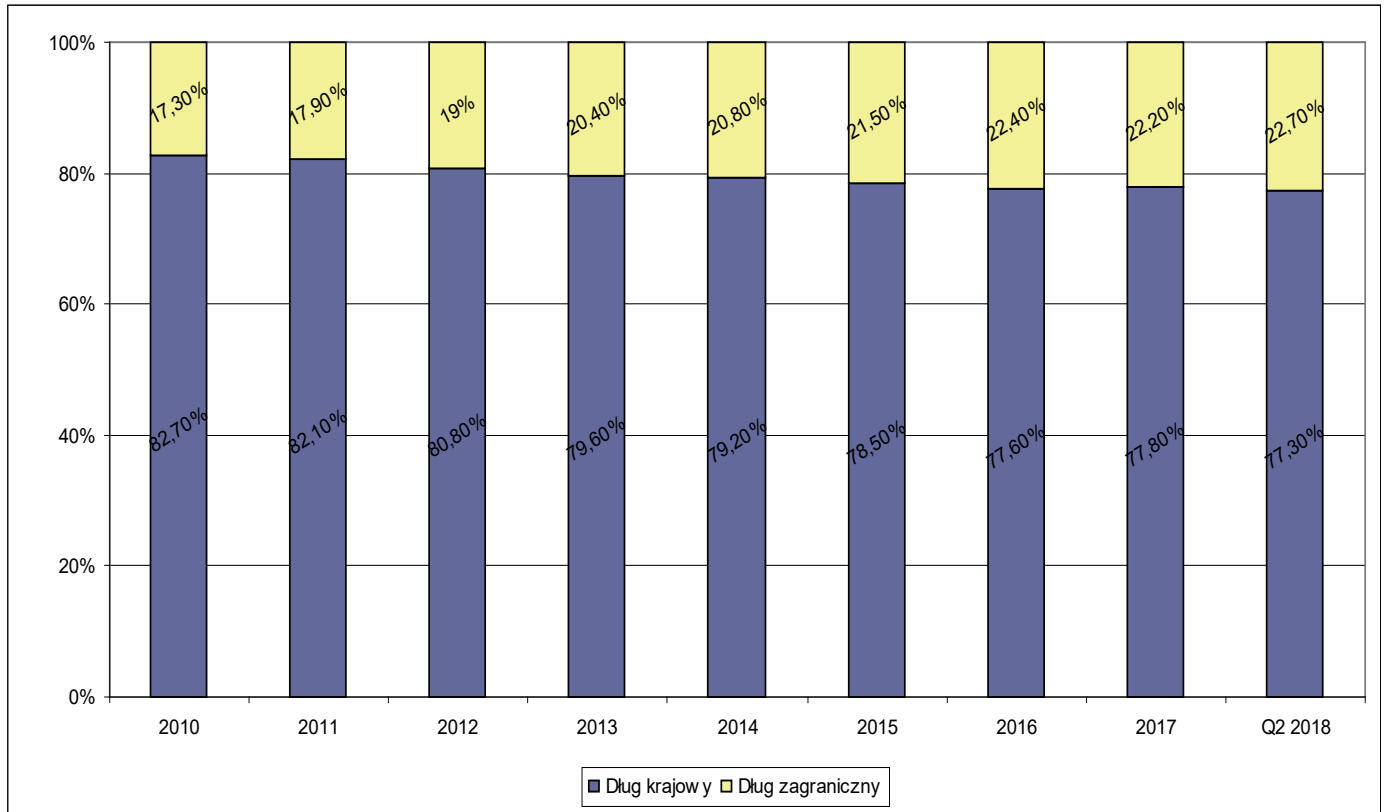
Analiza samorządowego długu publicznego w latach 2010 – 2018

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego składa się głównie z długu krajowego, aczkolwiek w badanym okresie zauważalny jest wzrost udziału zadłużenia zagranicznego (por. rys. 4).

22 Kornberger-Sokołowska E., *Wskaźnik zadłużenia a uwarunkowania funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zmiennej koniunktury gospodarczej*, *Finanse komunalne*, 1-2/2015, s.38.

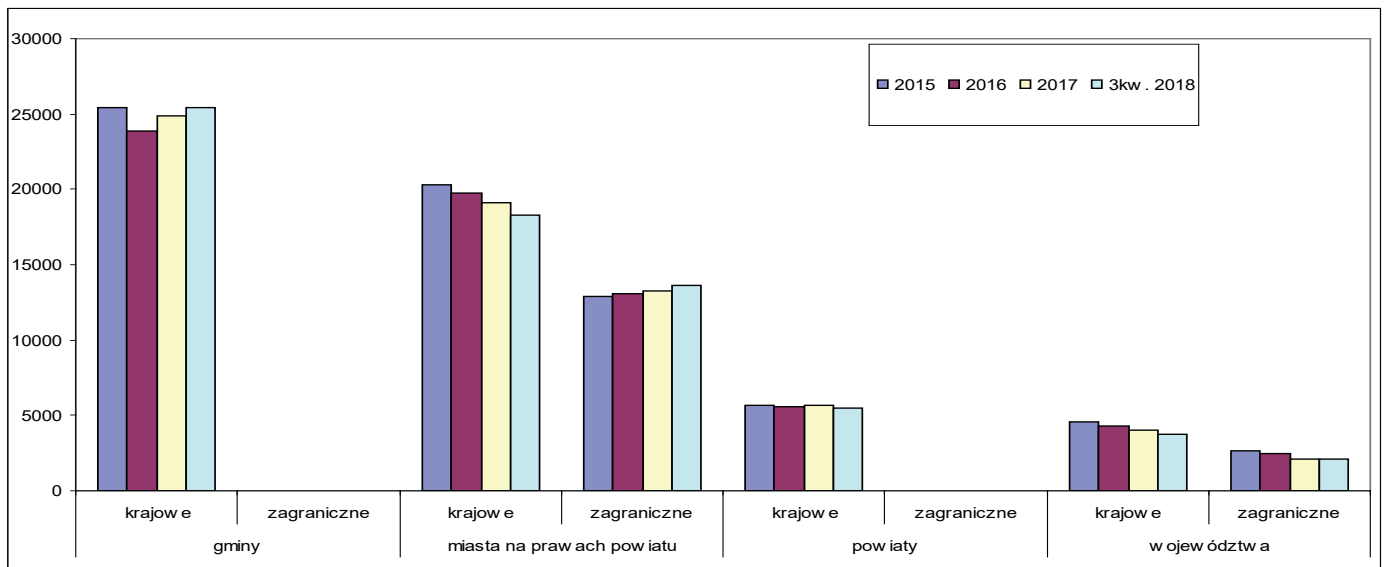
23 Swianiewicz P., *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, *Municipium*, Warszawa 2011, s. 133.

Rysunek 4. Struktura zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego wg miejsca emisji



Źródło: *Zadłużenie sektora finansów publicznych II kw./2018*, s. 5. www.finanse.mf.gov.pl/76655/1170490/zsfp_2018_06.pdf (2.12. 2018)

Rysunek 5. Zadłużenie podsektora samorządowego w podziale na dług krajowy i zagraniczny w typach JST (mln PLN)

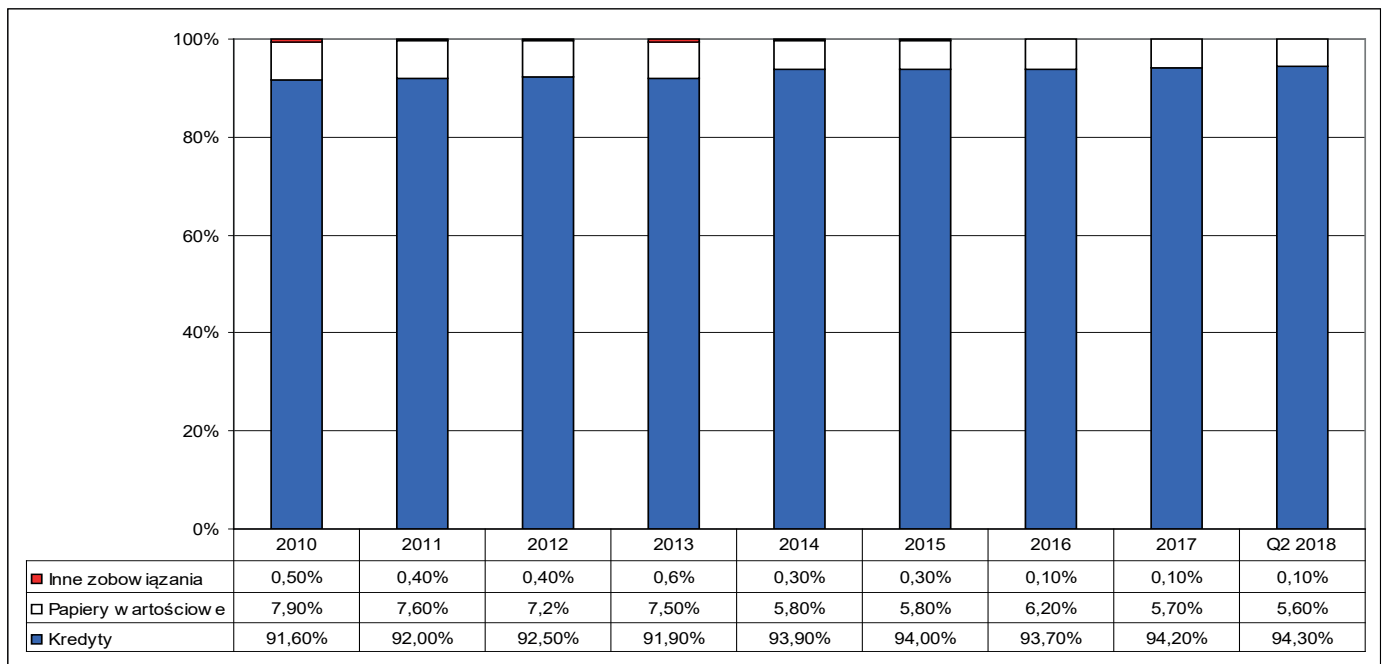


Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych JST za lata 2015- 2018. <https://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe>

W 2013 r. udział długu zagranicznego przekroczył 20%, a za dwa kwartały 2018 r. plasuje się bliżej 23%. Dług zagraniczny jest emitowany głównie przez „duże” samorządy, mające status miast na prawach powiatu i jest związany z emisją euroobligacji, tj. obligacji nominowanych w innej walucie niż krajowa. Porównawcza analiza za lata 2015- 2018-I półrocze (rys. 5)

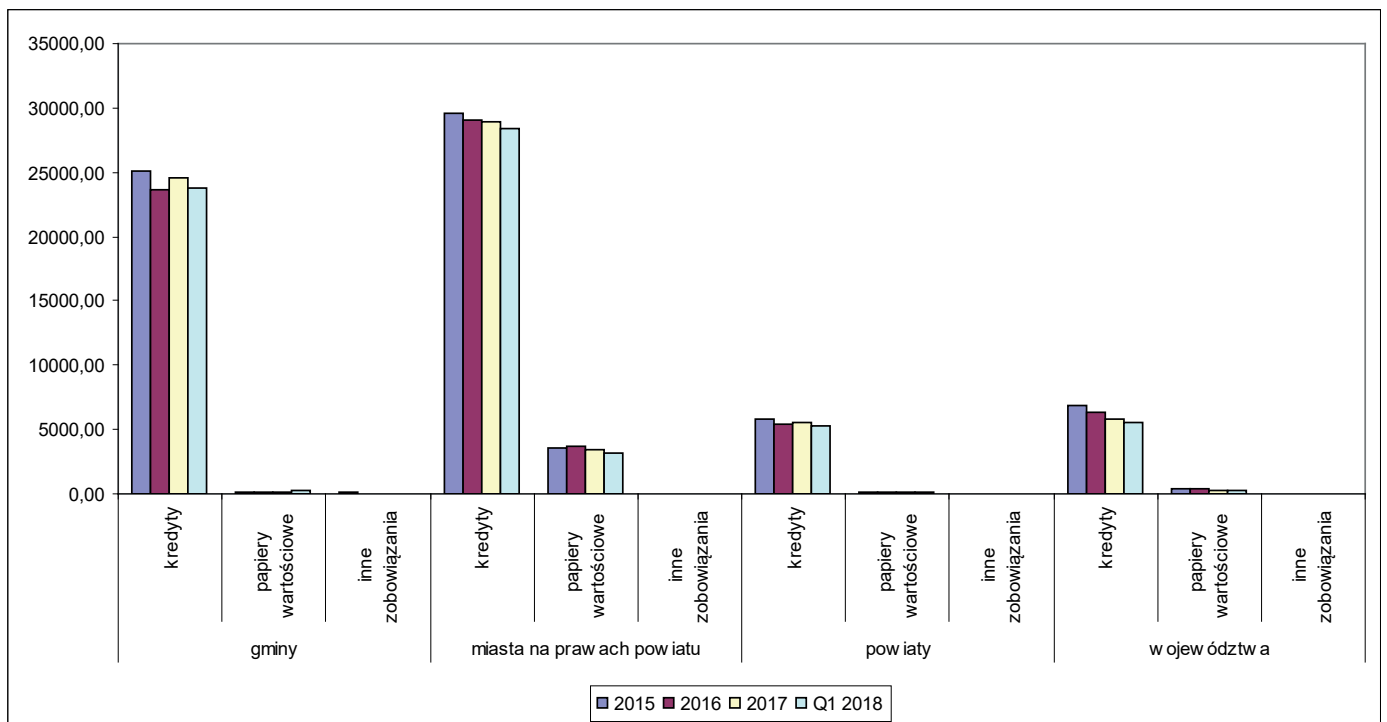
oparta na danych zawartych w sprawozdaniach z wykonania budżetu w podziale na typy JST wskazała, że gminy i powiaty nie posiadały w ogóle zadłużenia zagranicznego, a największy udział miały miasta na prawach powiatu z mniejszym udziałem kwot zadłużenia przypadającym na województwa samorządowe.

Rysunek 6. Struktura zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego wg instrumentów finansowych



Źródło: *Zadłużenie sektora finansów publicznych II kw./2018*, s. 5. www.finanse.mf.gov.pl/76655/1170490/zsfp_2018_06.pdf (2.12. 2018)

Rysunek 7. Wielkość zadłużenia podsektora samorządowego wg podziału administracyjnego jednostek i rodzaju instrumentów finansowych (mln PLN)

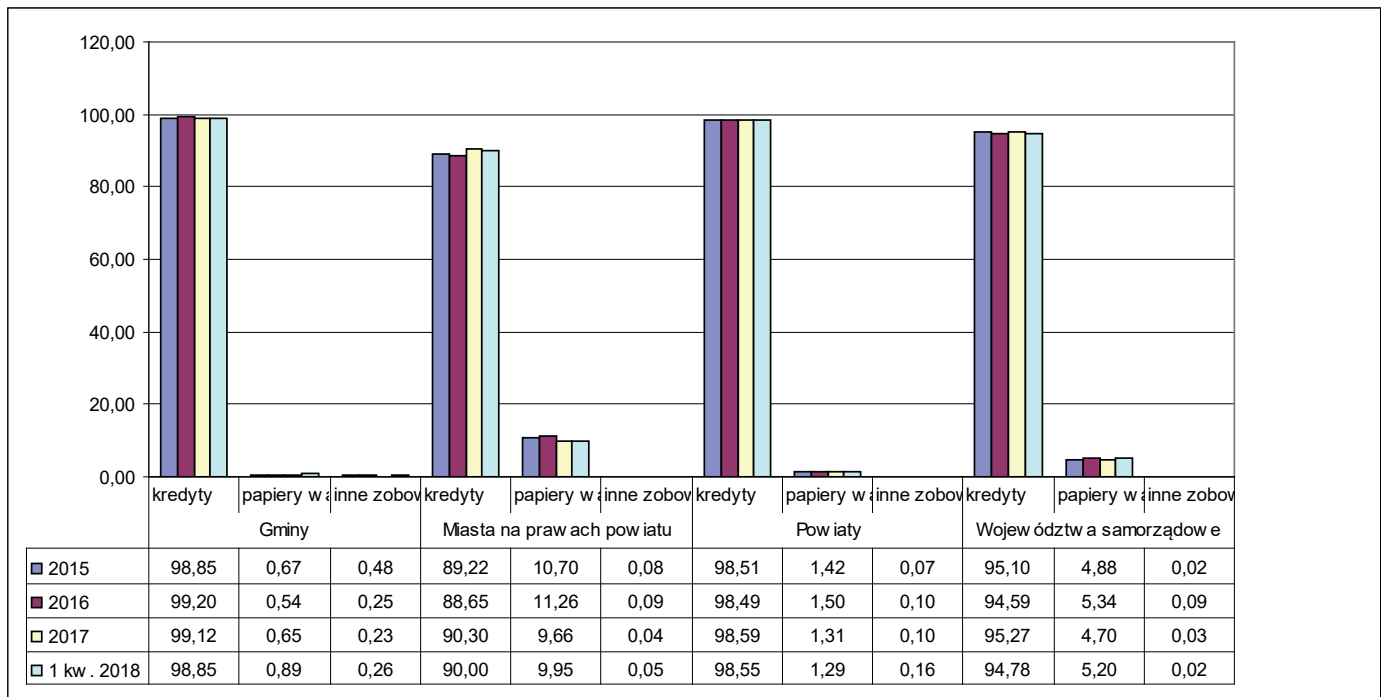


Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych jednostek samorządu terytorialnego za lata 2015- 2018. <https://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorządu-terytorialnego/sprawozdania-budżetowe>

Należy jednak mieć na uwadze, że generalnie w strukturze zadłużenia JST w Polsce przeważają kredyty, natomiast instrumenty rynku kapitałowego nie odgrywają znaczącej roli, mimo ponawianych prób ożywienia tego segmentu rynku dla po-

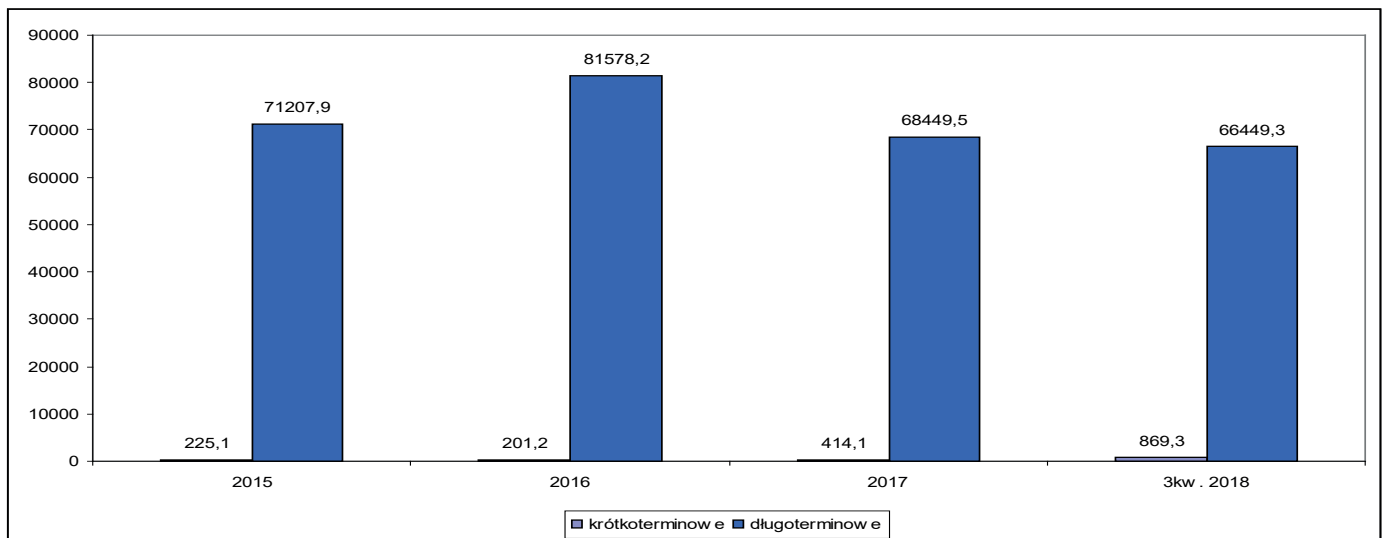
krywania zobowiązań jednostek samorządowych. Klarowny obraz udziału poszczególnych grup instrumentów dłużnych wykorzystywanych przez jednostki samorządu terytorialnego zawiera rys. 6.

Rysunek 8. Procentowy udział poszczególnych instrumentów w zadłużeniu JST ogółem w latach 2015 – 2018



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych JST za lata 2015- 2018. <https://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorządu-terytorialnego/sprawozdania-budżetowe>

Rysunek 9. Zadłużenie podsektora samorządowego w podziale na krótkoterminowe i długoterminowe (mln PLN)



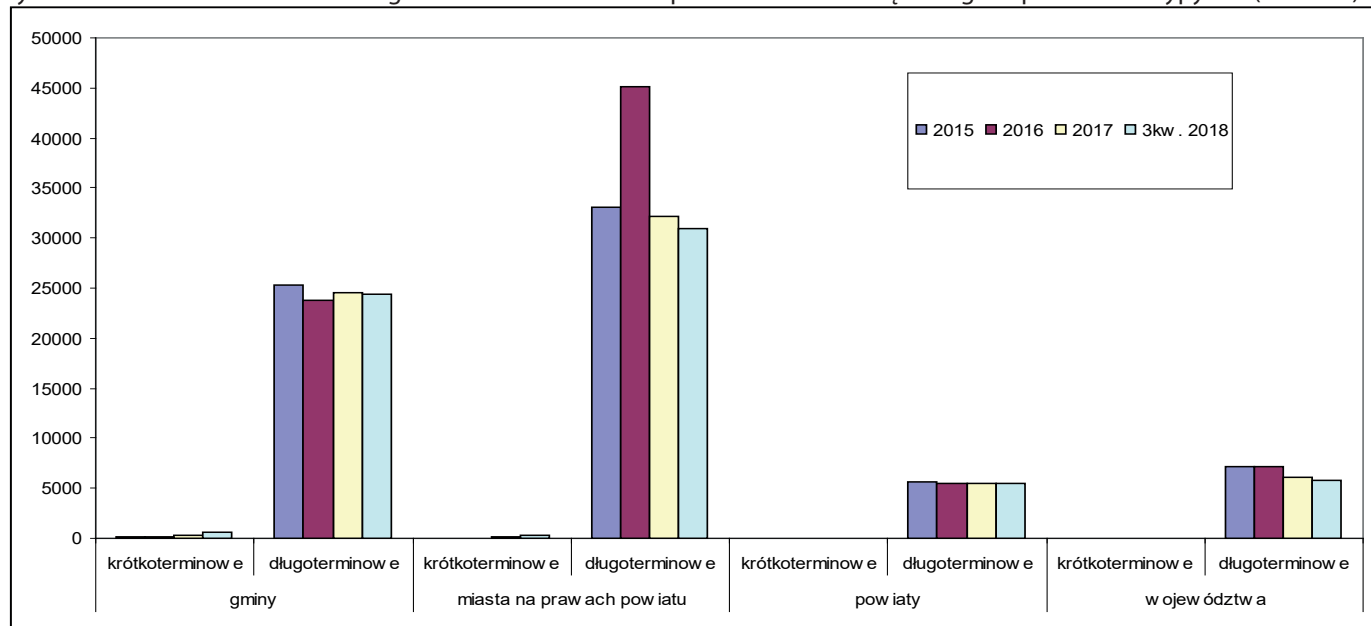
Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych JST za lata 2015- 2018. <https://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorządu-terytorialnego/sprawozdania-budżetowe>

Struktura instrumentów finansowych jest zdominowana przez kredyty z udziałem ponad 90% w okresie ostatnich 9 lat z umiarkowaną jednak rosnącą tendencją wzrostu tego udziału w kolejnych latach. Przyczyną tego stanu rzeczy jest nie tyle niedorozwój czy niechęć do korzystania z dłużnych instrumentów rynku kapitałowego, ile relatywnie łatwy dostęp do środków unijnych w ramach dostępnych programów finansowania związany z koniecznością zapewnienia tzw.

wkładu własnego na prefinansowanie ponoszonych wydatków do czasu uzyskania dofinansowania unijnego.

Szczegółowa analiza zadłużenia samorządów w podziale na typy JST oraz wykorzystane instrumenty finansowe dla lat 2015- 2018 (pierwsze półrocze) potwierdza bardzo wysoki udział kredytów we wszystkich typach JST stosownie do poziomu ich zadłużenia, niewielki udział dłużnych papierów wartościowych we wszystkich typach JST poza miastami na

Rysunek 10. Krótkoterminowe i długoterminowe zadłużenie podsektora samorządowego w podziale na typy JST (mln PLN)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych JST za lata 2015-2018. <https://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorządu-terytorialnego/sprawozdania-budżetowe>

prawach powiatu oraz województwach samorządowych oraz znikomy udział innych zobowiązań (co też wynika z ich natury (por. tab. 2). Wielkość długu w poszczególnych typach JST w zależności od stosowanych instrumentów finansowych przedstawiono na rysunkach 7 i 8.

Jednostki samorządu terytorialnego posiadają dług długoterminowy związany z finansowaniem projektów inwestycyjnych; dług krótkoterminowy występuje jedynie przejściowo i jest związany z finansowaniem przejściowych niedoborów bieżących (por. rys. 9).

W podziale na typy JST widać wyraźnie, że największe kwoty zadłużenia długoterminowego występowały w miastach na prawach powiatu, następnie gminach i w porównywalnych kwotach w powiatach i województwach samorządowych (rys. 10).

Podsumowanie

Dług publiczny Polski odznacza się tendencją wzrostową, aczkolwiek w skali rocznej przyrosty długu publicznego nie są zbyt duże. Pomimo rozbieżności w klasyfikacji długu publicznego według metodologii krajowej i metodologii unijnej, Polska utrzymuje się we właściwych proporcjach relacji długu publicznego do PKB nie przekraczając wyznaczonego Traktatem z Maastricht progu 60%. Część składową państwowego długu publicznego stanowi dług samorządów terytorialnych z relatywnie niewysokim, ze statystycznego punktu widzenia, udziałem na poziomie ok. 10%. Jednak dalsze zadłużanie JST wymaga prowadzenia ostrożnej i rozważnej polityki

zarządzania swoimi zobowiązaniami, szczególnie w ujęciu długoterminowym. Spektakularne przypadki związane z nadmiernym zadłużeniem gminy Ostrowice czy Rewal dowodzą konieczności przestrzegania regulacji prawnych w tym zakresie i prowadzenia racjonalnej polityki zaciągania i obsługi zadłużenia na poziomie JST. Tworzy to z drugiej strony swoistą przeszkodę roli samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym i regionalnym, zwłaszcza po akcesji Polski do Unii Europejskiej i zwiększającej się presji na zwiększanie długu. Dług jest bowiem „kluczowym instrumentem finansowania działalności inwestycyjnej samorządu, zaś naturalną konsekwencją trudności w pozyskiwaniu przychodów zwrotnych jest ograniczenie skali i zakresu tej działalności”²⁴. Poza ograniczeniami prawnymi istnieją również uwarunkowania ekonomiczne wytyczające granice zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego, takie jak sytuacja i aktualna kondycja finansowa mierzona zdolnością do wywiązywania się jednostki ze zobowiązań, aktualna polityka wydatkowa i inwestycyjna oraz strategia finansowa²⁵.

W warunkach spowolnienia gospodarczego czy kryzysu wysoki poziom zadłużenia może pogorszyć sytuację finansową samorządów. Niższe wpływy do budżetu, zwiększone

24 Poniatowicz M., Salachna J. M., Perło D., *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2010, s. 68.

25 Filipiak B., *Ograniczenia i uwarunkowania w zaciąganiu długu w jednostkach samorządu terytorialnego w świetle zmian systemowych*, [w:] *Dylematy i wyzwania finansów publicznych* [red.] Juja T., Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Zeszyty Naukowe 141, Poznań 2010, s. 329-330.

zapotrzebowanie na wydatki socjalne czy zwiększone koszty obsługi długu pociągają za sobą wzrost wydatków obniżając nadwyżkę operacyjną, co wpływa na wielkość długu. Jak zauważa R. E. Wagner, finansowanie wydatków, poprzez zwiększanie zadłużenia, może być źródłem korzyści w obecnej sytuacji gospodarczej, ale jednocześnie stanowi źródło przyszłych kosztów²⁶. Podstawowymi zagrożeniami, które mogą pojawić się w wyniku nadmiernego zadłużenia jest powstanie tzw. „pułapki zadłużenia”, co w konsekwencji powoduje pogorszenie struktury wydatków poprzez zwiększone koszty obsługi zadłużenia.

Korzystanie z instrumentów dłużnych i zwiększanie zadłużenia z przeznaczeniem na działania prorozwojowe nie musi być zjawiskiem negatywnym. Zatem, mimo niekwestionowanych zagrożeń związanych z zaciąganiem długu, istnieje wiele racjonalnych i pozytywnych efektów wykorzystywania instrumentów dłużnych. Niewątpliwie zasadność zaciągania długu wymaga dogłębnej analizy ekonomiczno-społecznej korzyści i kosztów oraz możliwości spłaty długu w dłuższym okresie²⁷. Nader istotną rolę pełni w tym obszarze zarządzanie długiem, którego efektem może być przyspieszenie procesów inwestycyjnych stymulujących dynamikę rozwoju samorządu. Aktywne gospodarowanie obecnymi i przyszłymi zobowiązaniami wpływa na obniżenie kosztów obsługi długu oraz minimalizuje ryzyko towarzyszące zadłużaniu, dostosowane jest do warunków rynkowych i strategii finansowej samorządu.

Bibliografia

- Adamiak J., *Deficyt budżetowy i dług komunalny w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie Torunia*, [w:] *Wybrane problemy finansów samorządu terytorialnego*, [red.] L. Patrzałek, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2008.
- Babczuk A., *Mierniki nierównowagi finansów publicznych we współczesnej debacie ekonomicznej – wybrane problemy*, [w:] *Finanse publiczne*, [red.] A. Pomorska, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006.
- Dane z wykonania budżetu podsektora funduszy ubezpieczeń społecznych, www.mf.gov.pl/documents/764034/.../ubezpieczenia+spoleczne+PL+05.2018 (6.12.2018)
- Definicje długu publicznego na gruncie europejskim oraz różnice w odniesieniu do przepisów krajowych. Statystyka Instytucji Rządowych i Samorządów*, GUS, Warszawa 2010, www.ppp.gov.pl/E_przewodnik/strony/dlug_publiczny.aspx
- Filipiak B., *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa 2011.
- Jóźwiak M., *Pojęcie długu. Statystyka długu publicznego, Metodologia ustalania zadłużenia w: Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Wyzwania w obliczu nowej perspektywy finansowej UE*, Walczak P. [red.], C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Kamiński A., *Finansowanie dłużne w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012.
- Kopańska A., Kopyt M., *Determinanty zadłużenia polskich gmin i miast na prawach powiatu. Analiza dla lat 2006-2016*, Finanse komunalne nr 10/2018, Warszawa 2018.
- Kornberger - Sokołowska E., *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego*, LexisNexis, Warszawa 2013.
- Kornberger-Sokołowska E., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Lexis-Nexis, Warszawa 2012.
- Kornberger-Sokołowska E., *Wskaźnik zadłużenia a uwarunkowania funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zmiennej koniunktury gospodarczej*, Finanse komunalne, 1-2/2015.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2000.
- Poniatowicz M., *Koncepcja federalizmu fiskalnego w systemie finansów samorządu terytorialnego*, CeDeWu, Warszawa 2018.
- Poniatowicz M., Salachna J. M., Perło D., *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2010.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z 30.03. 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu ustalania wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, wartości zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji*, DzU nr 57, poz. 366.
- Rozporządzenie z 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego*, Dz. U. Nr 298, poz. 1767.
- Sierak J., *Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego w warunkach kryzysu*, [w:] *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, [red.] S. Owsiak, PWE, Warszawa 2011.
- Sprawozdania budżetowe JST za lata 2015- 2018. <https://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe>
- Swianiewicz P., *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Municipium S. A., Warszawa 2004.
- Swianiewicz P., *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium, Warszawa 2011.
- Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. DzU 2009 nr 157, poz. 1240.

²⁶ Wagner R. E., *Deficits, debt, and democracy*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham 2012, s. 48.

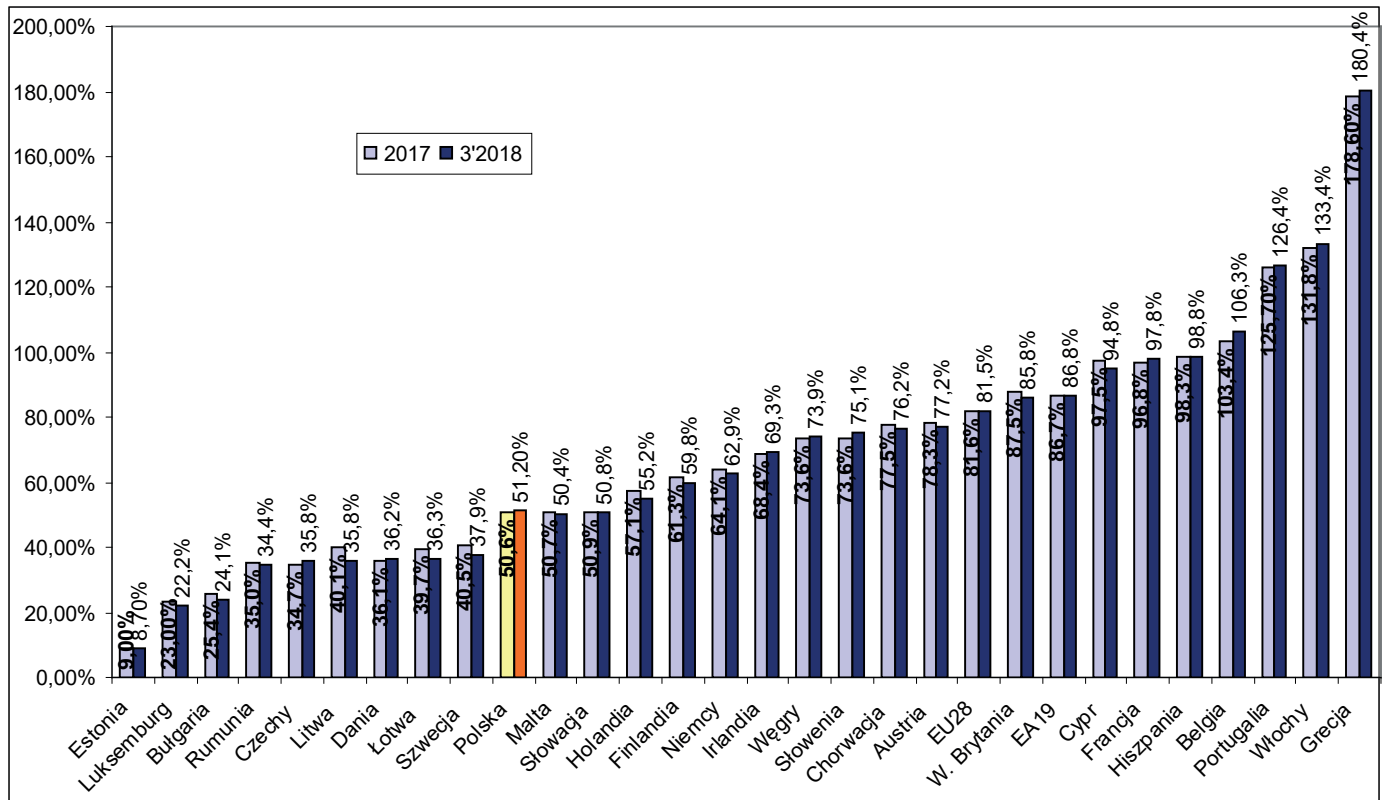
²⁷ Sierak J., *Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego w warunkach kryzysu*, [w:] *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, [red.] S. Owsiak, PWE, Warszawa 2011, s. 389.

Wagner R. E., *Deficits, debt, and democracy*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham 2012.
 Wernik A., *Finanse publiczne. Cele, struktury, uwarunkowania*, PWE, Warszawa 2011.

www.eteryt.stat.gov.pl/eTeryt/rejestr_teryt/aktualnosci/aktualnosci.aspx. (10.12.2018)
Zadłużenie sektora finansów publicznych II kw./2018, www.finanse.mf.gov.pl/76655/1170490/zsfp_2018_06.pdf (5.12. 2018)

Aneks 1.

Rys. Pozycja długu publicznego Polski w relacji do PKB na relacji do pozostałych krajów UE



Źródło: Zadłużenie sektora finansów publicznych II kw./2018, s. 6. www.finanse.mf.gov.pl/76655/1170490/zsfp_2018_06.pdf (2.12. 2018)



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl