

Ekonomiczne Problemy Usług nr 125

ISSN: 1896-382X | www.wnus.edu.pl/epu
DOI: 10.18276/epu.2016.125-20 | strony: 249–262

Elżbieta Malinowska-Misiąg

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
Kolegium Zarządzania i Finansów
e-mail: emisiam@sggw.edu.pl

Zróżnicowanie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego

Kody JEL: C43, H63, H72

Słowa kluczowe: zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego, regionalne zróżnicowanie zadłużenia samorządowego, indywidualny wskaźnik zadłużenia

Streszczenie. Celem artykułu jest przedstawienie zróżnicowania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w latach 2008–2015. Analiza uwzględnia podział na rodzaje jednostek (gminy, powiaty, województwa), przy czym w przypadku gmin za zasadne uznano wyodrębnienie miast na prawach powiatu – jednostek dominujących w całkowitej strukturze zadłużenia samorządowego. Najwięcej miejsca poświęcono zadłużeniu jednostek samorządu terytorialnego w ujęciu regionalnym, w którym dostrzec można wiele ciekawych zależności. Artykuł rozpoczyna przedstawienie zadłużenia samorządowego na tle zadłużenia całego sektora finansów publicznych, kończy zaś analiza zadłużenia w roku 2015, której część odnosi się do obowiązujących od 2014 r. wymogów związanych z koniecznością spełniania tzw. indywidualnego wskaźnika zadłużenia.

Wprowadzenie

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego (JST) jest w ostatnim czasie tematem wielu opracowań. Analizowana jest w szczególności problematyka dużej dynamiki długu samorządowego, związanej zarówno z pogorszeniem koniunktury gospodarczej kraju w wyniku kryzysu finansowego, którego skutki Polska zaczęła odczuwać od 2009 r., jak też z obciążeniami finansowymi powstałymi w wyniku realizacji projektów z wykorzystaniem środków unijnych. Mniejsza uwaga poświęcana jest zróżnicowaniu tego zadłużenia, w szczególności w układzie regionalnym. Poniższy artykuł ma na celu próbę wypełnienia tej luki. Analiza objęła lata 2008–2015, tak by uwzględnić zarówno zmiany związane

z pogarszającą się sytuacją ekonomiczną kraju, jak i zmiany wynikające z nowych uregulowań prawnych. Niewątpliwie bowiem na wielkość zadłużenia JST wpływają rozwiązania wprowadzone ustawą o finansach publicznych (Ustawa, 2009), przede wszystkim wymogi związane z koniecznością spełnienia tzw. indywidualnego wskaźnika zadłużenia.

1. Zadłużenie podsektora samorządowego a wielkość długu publicznego

W latach 2008–2015 zadłużenie JST wzrosło niemal dwuipółkrotnie – z 28,8 mld zł do 71,6 mld zł. Zdecydowana większość zadłużenia JST związana jest z zaciąganiem kredytami i pożyczkami – w analizowanych latach stanowiły one średnio 91,5% ogółu zobowiązań.

Mimo dużego wzrostu zadłużenie podsektora samorządowego nadal stanowi niewielki udział w państwowym długu publicznym. Najwyższą jego wartość – w relacji do PKB – odnotowano w 2014 r. (4,2%). Trzeba jednak podkreślić, że wzrost tego udziału, przy malejącej wartości całego długu publicznego, był wynikiem jednorazowego przekazania części aktywów otwartych funduszy emerytalnych do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz umorzenia skarbowych papierów wartościowych o wartości nominalnej 130,2 mld zł¹.

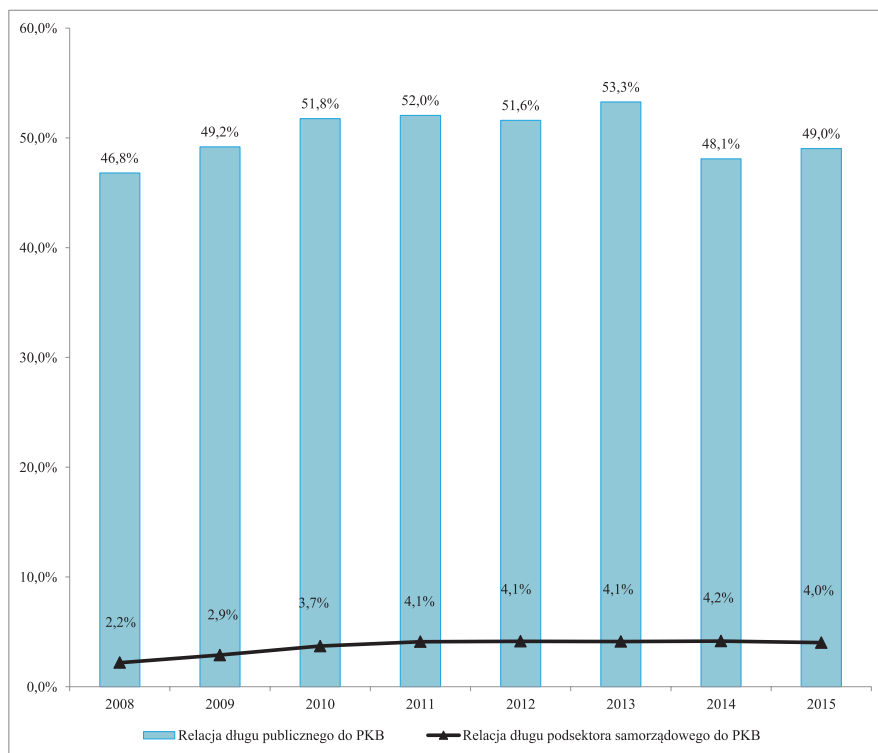
Tabela 1. Zadłużenie JST w latach 2008–2015 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ogółem	28 775	40 294	55 094	65 756	67 835	69 159	72 110	71 635
MPP	12 775	18 730	23 438	28 075	29 579	30 885	32 446	33 210
gm. wiejskie	3 919	5 198	8 461	10 227	10 174	10 153	10 510	10 013
gm. miejsko-wiejskie	3 985	5 441	7 965	9 437	9 586	9 522	9 790	9 559
gm. miejskie	2 917	3 972	5 504	6 325	6 408	6 096	6 136	5 856
powiaty	2 889	3 907	5 436	6 137	5 975	5 878	5 943	5 841
województwa	2 289	3 046	4 291	5 555	6 113	6 625	7 284	7 155

Źródło: opracowanie własne na podst. baz Ministerstwa Finansów (<http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorządu-terytorialnego/sprawozdania-budżetowe>).

¹ Aktywa OFE zostały przekazane do ZUS w dniu 3 lutego 2014 r. w związku z wprowadzeniem zmian w części kapitałowej systemu emerytalnego. Umorzenie nabytych przez Ministra Finansów od ZUS skarbowych papierów wartościowych skutkowało obniżeniem długu publicznego o ok. 7,6 pkt proc. w relacji do PKB, <http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/3195141/Komunikat+w+sprawie+przekazania+cz%C4%99%C5%9Bci+aktyw%C3%B3w+OFE+do+ZUS.pdf>.

Analiza struktury zadłużenia według rodzajów JST wykazuje, że największy udział przypada na gminy. W latach 2008–2015 udział miast na prawach powiatu (MPP) wynosił średnio 44,5% całego zadłużenia JST, a średni udział pozostałych gmin kształtował się na poziomie 37,6%. Zadłużenie powiatów wynosiło średnio 9,1%, a zadłużenie województw samorządowych – 8,8%, przy czym w przypadku powiatów zauważalna jest tendencja malejąca, zaś w przypadku województw – rosnąca.



Rysunek 1. Zadłużenie podsektora samorządowego na tle państwowego długu publicznego, w relacji do PKB, ujęcie skonsolidowane

Źródło: opracowanie własne na podst. danych Ministerstwa Finansów (<http://www.finanse.mf.gov.pl/szeregi-czasowe>).

Należy zauważyć, że zadłużenie podsektora samorządowego generują także inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego. W latach 2008–2015 średnie zadłużenie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (SPZOZ) wynosiło ok. 3,2 mld zł. Ponieważ zobowiązania SPZOZ we wszystkich latach oscylowały wokół poziomu 3 mld zł, początkowo ich udział w zadłużeniu całego podsektora samorządowego był dużo wyższy – w 2008 r. wynosił 11%, w 2015 r. udział ten spadł do 5,1%.

2. Zadłużenie JST w ujęciu regionalnym w latach 2008–2015

W układzie regionalnym najwyższe zadłużenie w ujęciu nominalnym przypada na województwo mazowieckie. W analizowanych latach JST w tym województwie generowały średnio 18,4% zadłużenia wszystkich samorządów w całej Polsce. Od roku 2008 do 2015 zadłużenie mazowieckich JST wzrosło z 5,4 mld zł do 12,3 mld zł. Wysokie wartości zadłużenia przypadały także na jednostki województwa dolnośląskiego (średnie zadłużenie w latach 2008–2015 wynosiło 5733 mln zł) oraz małopolskiego (średnio 5331 mln zł), natomiast najniższe zadłużenie odnotowywały JST w województwie opolskim (średnie zadłużenie na poziomie 1141 mln zł), podlaskim (średnio 1351 mln zł) oraz lubuskim (średnio 1549 mln zł).

Jeśli weźmie się pod uwagę dynamikę przyrostu zadłużenia, na pierwszy plan wysuwają się jednostki samorządowe z województwa świętokrzyskiego – zadłużenie wzrosło tam z 0,6 mld zł do 2,4 mld zł, najwolniej rosło natomiast zadłużenie jednostek z województwa małopolskiego – z 3,4 mld zł do 6,0 mld zł.

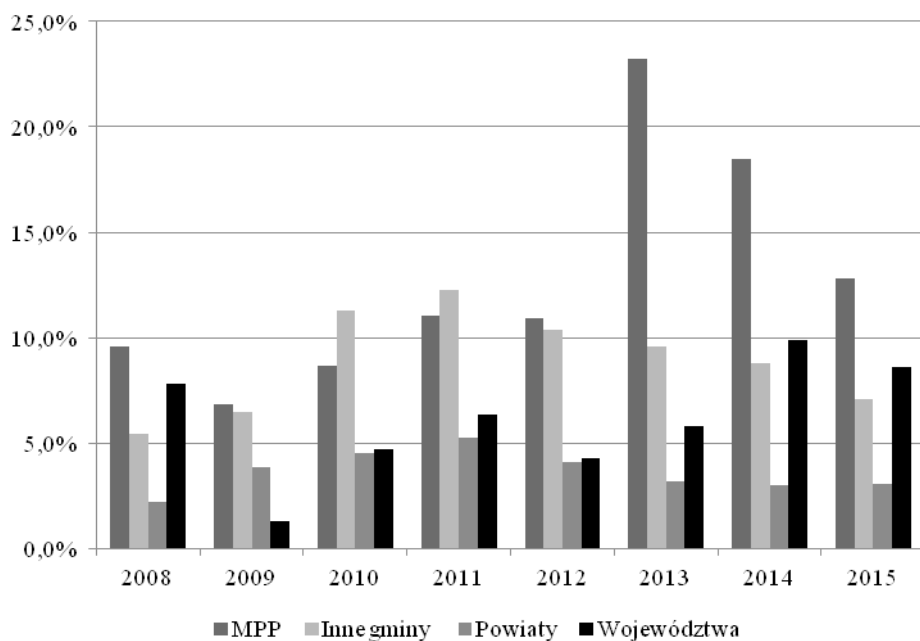
Tabela 2. Zadłużenie JST w latach 2008–2015 w ujęciu regionalnym (w mln zł)

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Polska	28 775	40 294	55 094	65 756	67 835	69 159	72 110	71 635
Dolnośląskie	2 809	4 276	5 362	6 382	6 545	6 362	6 956	7 168
Kujawsko-pomorskie	1 965	2 360	3 153	3 864	4 261	4 353	4 603	4 360
Lubelskie	1 311	1 739	2 563	3 186	3 270	3 300	3 759	3 952
Lubuskie	761	1 073	1 712	1 869	1 813	1 730	1 731	1 706
Łódzkie	1 864	2 435	3 302	4 004	4 221	4 513	5 014	5 118
Małopolskie	3 434	4 277	5 205	5 952	5 900	5 830	6 007	6 045
Mazowieckie	5 379	8 387	10 796	12 026	11 812	12 326	12 690	12 344
Opolskie	583	805	1 191	1 345	1 333	1 295	1 315	1 257
Podkarpackie	1 114	1 592	2 398	2 886	3 025	3 091	3 158	3 172
Podlaskie	567	773	1 247	1 579	1 657	1 711	1 669	1 603
Pomorskie	1 553	2 411	3 484	4 490	4 673	4 660	4 537	4 285
Śląskie	2 574	3 526	4 562	5 171	5 350	5 751	6 265	6 492
Świętokrzyskie	563	902	1 467	1 892	2 241	2 286	2 348	2 406
Warmińsko-mazurskie	1 017	1 363	2 042	2 319	2 502	2 537	2 633	2 612
Wielkopolskie	2 153	2 829	4 219	5 542	5 683	5 737	5 650	5 323
Zachodniopomorskie	1 128	1 544	2 390	3 251	3 547	3 677	3 773	3 792

Źródło: opracowanie własne na podst. baz Ministerstwa Finansów (<http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorządu-terytorialnego/sprawozdania-budżetowe>).

Zadłużenie JST jest często powiązywane ze strukturą ich wydatków. Wydatki majątkowe JST stanowią dużo większą część wydatków ogółem niż wydatki majątkowe budżetu państwa. W latach 2003–2009 udział samorządowych wydatków majątkowych wzrósł o ponad 10 punktów proc. (z 15,5% do 25,7%), w kolejnych latach udział ten nieco spadł, ale ciągle oscylował wokół poziomu 20%. Należy jednak zauważyć, że dynamika zadłużenia JST była dużo większa niż dynamika wydatków majątkowych; jedynym wyjątkiem był rok 2014.

Zobowiązania JST z tytułu kredytów i pożyczek na realizację programów z udziałem środków UE wyniosły w latach 2008–2015 średnio 6138 mln zł, co odpowiadało 10,4% całego zadłużenia JST. Najwyższy udział zadłużenia z tego tytułu przypadał na MPP (13,5%) oraz pozostałe gminy (9,3%), najniższy na powiaty (3,7%). Uwagę zwraca rekordowo wysoki wzrost zobowiązań zaciąganych na współfinansowanie programów unijnych przez MPP w 2013 r. – ich wartość wyniosła wówczas 7178 mln zł, co odpowiadało 23,2% całego zadłużenia tych jednostek.



Rysunek 2. Udział kredytów i pożyczek na realizację programów z udziałem środków UE w zadłużeniu JST

Źródło: opracowanie własne na podst. sprawozdań Ministerstwa Finansów (<http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorządu-terytorialnego/sprawozdania-budżetowe>).

Niemal we wszystkich analizowanych latach dynamika zadłużenia miast na prawach powiatu przewyższała dynamikę całkowitego zadłużenia JST, choć nie były to bardzo znaczące różnice. Większe zróżnicowanie dynamiki zadłużenia MPP zaobserwować można analizując dane w ujęciu regionalnym. Do 2011 r. zadłużenie wszystkich MPP ze wszystkich województw charakteryzowało się tendencją rosnącą, a najwyższe wzrosty miały miejsce w roku 2009 – dług MPP w województwie świętokrzyskim zwiększył się ponad dwukrotnie, w dolnośląskim o 84%, a w mazowieckim o 74%. Po 2011 r. tempo przyrostu zadłużenia wyraźnie przyhamowało, a w niektórych województwach dług MPP zaczął się zmniejszać (np. w woj. pomorskim czy wielkopolskim).

Wśród miast na prawach powiatu najwyższe zadłużenie generuje m.st. Warszawa – jej dług w latach 2008–2015 utrzymywał się na średnim poziomie 5132 mln zł. Do jednostek, których średnie zadłużenie przekraczało 1 mld zł, należały także: Wrocław (średnio 2182 mln zł), Kraków (1972 mln zł), Łódź (1798 mln zł), Poznań (1385 mln zł) oraz Gdańsk (1035 mln zł). Jednocześnie 16 MPP wykazywało średnie zadłużenie niższe niż 100 mln zł.

Tabela 3. Zadłużenie miast na prawach powiatu w latach 2008–2015 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Polska	12 775	18 730	23 438	28 075	29 579	30 885	32 446	33 210
Dolnośląskie	1 118	2 052	2 210	2 548	2 654	2 780	3 098	3 465
Kujawsko-pomorskie	1 101	1 261	1 566	1 971	2 334	2 463	2 620	2 486
Lubelskie	532	753	925	1 115	1 200	1 281	1 454	1 545
Lubuskie	170	262	394	419	400	395	398	408
Łódzkie	995	1 217	1 484	1 785	2 010	2 284	2 846	3 055
Małopolskie	1 848	2 252	2 328	2 461	2 367	2 293	2 305	2 347
Mazowieckie	2 660	4 626	6 126	6 922	6 726	7 061	7 262	7 162
Opolskie	130	144	180	198	196	215	224	223
Podkarpackie	320	404	515	678	807	880	971	1 095
Podlaskie	295	390	584	819	912	988	920	893
Pomorskie	682	1 144	1 582	2 163	2 314	2 266	2 174	2 001
Śląskie	1 576	2 219	2 642	2 859	3 006	3 285	3 612	3 743
Świętokrzyskie	93	192	251	386	521	542	569	665
Warmińsko-mazurskie	168	264	415	456	515	563	580	705
Wielkopolskie	792	1 121	1 570	2 252	2 313	2 276	2 085	1 955
Zachodniopomorskie	296	427	666	1 041	1 303	1 311	1 328	1 463

Źródło: opracowanie własne na podst. baz Ministerstwa Finansów (<http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe>).

Analizę zadłużenia w ujęciu regionalnym dopełnia analiza długu w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Widoczne jest tu dużo mniejsze zróżnicowanie niż w przypadku rozmieszczenia długu według wartości nominalnej. O ile średnie zadłużenie w latach 2008–2015 JST w woj. mazowieckim wyniosło 10 720 mln zł, drugie co do wielkości zadłużenie było niemal o połowę mniejsze (dolnośląskie), a najmniejsze zadłużenie było niemal 10 razy mniejsze (opolskie), o tyle średni dług w przeliczeniu na mieszkańca wprawdzie też był najwyższy w woj. mazowieckim (2031 zł), ale w woj. dolnośląskim był bardzo zbliżony (1979 zł), a najniższa jego wartość przypadała na mieszkańców woj. śląskiego (1075 zł).

W roku 2012 oraz w latach 2014–2015 najwyższe zobowiązania *per capita* przypadały na mieszkańców województwa dolnośląskiego. W 2015 r. najniższy dług na mieszkańca odnotowano w województwach opolskim (1259 zł) i podlaskim (1347 zł).

Ciekawie przedstawia się zależność między stanem zadłużeniem na mieszkańca w roku 2015 a całkowitą kwotą wydatków majątkowych w latach 2008–2015 w przeliczeniu na mieszkańca, zilustrowana na rysunku 3. Trójkąty położone poniżej linii trendu przedstawiają województwa o podobnym poziomie zadłużenia przy innych poziomach wydatków majątkowych – są to (w kolejności rosnących wydatków majątkowych): wielkopolskie, śląskie i podkarpackie. Z drugiej zaś strony, skrajne punkty po prawej stronie wykresu (czarne kropki) przedstawiają województwa o podobnej wielkości wydatków majątkowych przy bardzo zróżnicowanym poziomie zadłużenia – są to (w kolejności rosnącego zadłużenia): podlaskie, pomorskie i dolnośląskie.

Tabela 4. Zadłużenie JST *per capita* w latach 2008–2015 (w zł)

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Polska	755	1 056	1 443	1 721	1 760	1 796	1 874	1 863
Dolnośląskie	976	1 487	1 864	2 218	2 245	2 185	2 392	2 467
Kujawsko-pomorskie	951	1 141	1 524	1 867	2 031	2 079	2 201	2 089
Lubelskie	606	805	1 189	1 480	1 508	1 527	1 747	1 844
Lubuskie	755	1 063	1 694	1 849	1 772	1 692	1 696	1 673
Łódzkie	731	957	1 301	1 580	1 669	1 792	1 999	2 049
Małopolskie	1 046	1 299	1 575	1 798	1 761	1 737	1 786	1 793
Mazowieckie	1 035	1 609	2 063	2 294	2 232	2 322	2 383	2 311
Opolskie	563	780	1 157	1 307	1 317	1 286	1 312	1 259
Podkarpackie	531	758	1 140	1 372	1 421	1 452	1 484	1 491
Podlaskie	476	649	1 049	1 329	1 382	1 430	1 398	1 347
Pomorskie	701	1 084	1 558	2 004	2 043	2 033	1 974	1 859
Śląskie	554	759	984	1 115	1 158	1 249	1 364	1 418
Świętokrzyskie	442	710	1 156	1 494	1 757	1 800	1 856	1 910

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Warmińsko-mazurskie	713	955	1 431	1 625	1 723	1 752	1 822	1 811
Wielkopolskie	635	831	1 236	1 621	1 643	1 656	1 629	1 532
Zachodniopomorskie	666	912	1 411	1 920	2 060	2 138	2 196	2 212

Źródło: opracowanie własne na podst. baz Ministerstwa Finansów (<http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe>).

Najniżej położony punkt (wydatki majątkowe równe 6466 zł, zadłużenie 1259 zł) odpowiada JST województwa opolskiego, najwyższy punkt (wydatki majątkowe 9066 zł, zadłużenie 2467 zł) to JST województwa dolnośląskiego.

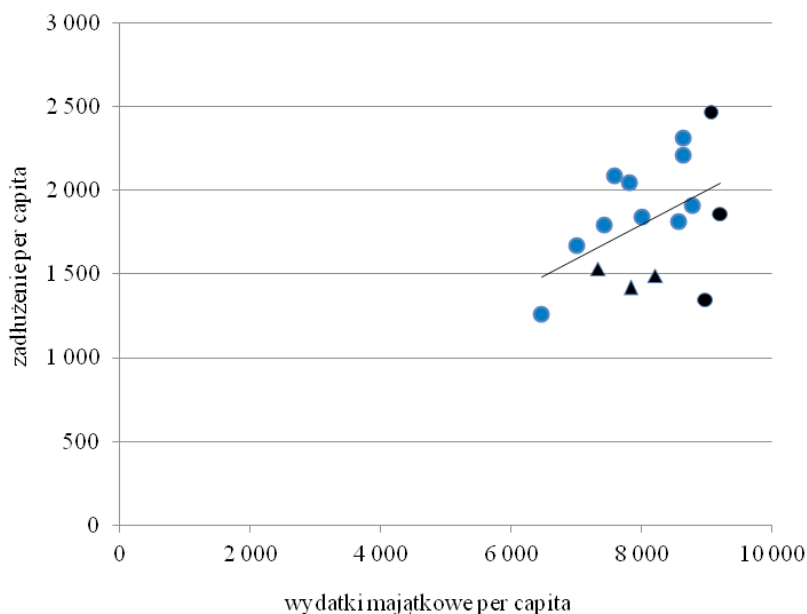
Uwagę zwraca także sposób finansowania wydatków majątkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Wydatki majątkowe JST w latach 2008–2015 zostały sfinansowane głównie (w ok. 50%) z dochodów majątkowych, a w ok. 35% – z nadwyżek budżetów bieżących. Relacja przyrostu zadłużenia JST do ich wydatków majątkowych wyniosła – dla całego badanego okresu – ok. 16%, przy czym we wszystkich województwach Polski Wschodniej udział dochodów majątkowych w finansowaniu inwestycji był wyraźnie wyższy – głównie dzięki środkom unijnym – od średniej krajowej. W czterech z pięciu województw Polski Wschodniej wyższy od średniej krajowej był też poziom wydatków majątkowych na jednego mieszkańca – oznacza to, że poziom dochodów nie jest głównym czynnikiem kształtującym rozmiary inwestycji samorządowych.

Tabela 5. Struktura finansowania wydatków majątkowych JST *per capita* w latach 2008–2015 (w %)

Wyszczególnienie	Wydatki majątkowe	Dochody majątkowe	Nadwyżka operacyjna	Przyrost długu	Inne źródła
1	2	3	4	5	6
Polska	100,0	50,5	35,4	16,3	-2,2
Dolnośląskie	100,0	53,0	27,6	13,0	6,5
Kujawsko-pomorskie	100,0	47,3	37,0	18,1	-2,4
Lubelskie	100,0	54,9	28,7	19,7	-3,4
Lubuskie	100,0	58,5	28,4	17,4	-4,3
Łódzkie	100,0	48,3	35,8	17,6	-1,7
Małopolskie	100,0	50,3	38,0	17,3	-5,6
Mazowieckie	100,0	43,9	40,8	13,2	2,1
Opolskie	100,0	54,4	34,8	14,4	-3,5
Podkarpackie	100,0	57,3	32,0	17,9	-7,1
Podlaskie	100,0	59,3	33,3	20,9	-13,6
Pomorskie	100,0	53,0	33,3	14,5	-0,8
Śląskie	100,0	50,6	36,6	17,0	-4,1

1	2	3	4	5	6
Świętokrzyskie	100,0	52,8	31,3	17,4	-1,6
Warmińsko-mazurskie	100,0	59,8	27,5	20,8	-8,1
Wielkopolskie	100,0	41,3	45,8	14,9	-1,9
Zachodniopomorskie	100,0	50,1	33,6	17,5	-1,2

Źródło: opracowanie własne na podst. baz Ministerstwa Finansów (<http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorządu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe>).



Rysunek 3. Zadłużenie *per capita* w roku 2015 i całkowite wydatki majątkowe *per capita* w latach 2008–2015 (w zł)

Źródło: opracowanie własne na podst. baz Ministerstwa Finansów (<http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorządu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe>).

3. Analiza zadłużenia JST w roku 2015

Podobnie jak w poprzednich latach w 2015 r. większość zadłużenia JST generowały gminy, w szczególności miasta na prawach powiatu (46,4%), a następnie gminy wiejskie (14,0%) i gminy miejsko-wiejskie (13,3%). W obrębie poszczególnych województw struktura ta wykazywała pewne zróżnicowanie: w dwóch przypadkach (lubuskie i opolskie)

najwyższe zadłużenie przypadało na gminy miejsko-wiejskie (odpowiednio: 31,3% oraz 33,5%), natomiast w pozostałych przypadkach – mimo iż większość zadłużenia stanowiło zadłużenie MPP – udział ten wynosił od 27,0% (warmińsko-mazurskie) i 27,6% (świętokrzyskie) do 57% (kujawsko-pomorskie), 57,6% (śląskie), 58,0% (mazowieckie), 59,7% (łódzkie). Zadłużenie gmin wiejskich stanowiło od 8,4% (dolnośląskie) do 22,8% (świętokrzyskie), natomiast gminy miejskie wytworzyły dług odpowiadający od 4,8% (małopolskie) do 12,5% (pomorskie i warmińsko-mazurskie) zadłużenia w całym województwie.

Zadłużenie powiatów stanowiło średnio 8,2% całego zadłużenia JST, przy czym w ujęciu regionalnym wskaźnik ten wahał się od 4,0% (podlaskie) do 17,3% (lubuskie). Na dług województw przypadało 10,0% całego długu JST. Najwyższy udział w zadłużeniu w ujęciu regionalnym miał samorząd województwa lubelskiego (19,2%), najniższy zaś samorząd województwa podlaskiego (4,2%).

Analiza struktury zadłużenia JST według rodzajów jednostek wykazuje, że ponad jedną czwartą całego zadłużenia województw samorządowych w 2015 r. generowało województwo mazowieckie, natomiast wielkość długu czterech województw (mazowieckiego, lubelskiego, dolnośląskiego i śląskiego) przekraczała połowę długu wszystkich województw. Nieco mniejszym skoncentrowaniem charakteryzowało się zadłużenie powiatów – dług jednostek z czterech województw (mazowieckiego, dolnośląskiego, małopolskiego oraz wielkopolskiego) stanowił 41,3% długu wszystkich powiatów. W przypadku gmin najbardziej zadłużone są jednostki województwa mazowieckiego (17,3% całego zadłużenia gminnego), przy czym jeśli pod uwagę weźmie się tylko miasta na prawach powiatu – udział ten wzrasta do 21,6%.

Relacja zadłużenia JST do ich dochodów ogółem wyniosła w 2015 r. 36,0%. Najniższy poziom tego wskaźnika odnotowały powiaty (24,7%), bardzo zróżnicowane pod tym względem okazały się gminy – o ile zadłużenie miast na prawach powiatu do dochodów wynosiło średnio 47,1%, o tyle w pozostałych gminach wskaźnik ten kształtował się na średnim poziomie 29,0%. Wysoką relację zadłużenia do dochodów zaobserwować można też było w województwach (średnio 41,8%).

Zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych na realizację programów z udziałem środków unijnych wyniosły w 2015 r. 6843 mln zł, co odpowiadało 9,6% całego zadłużenia JST. Najwyższy udział tych zobowiązań przypadał na miasta na prawach powiatu (12,8%), następnie na województwa (8,6%), pozostałe gminy (7,1%), najmniejszy zaś na powiaty (3,0%).

Przy analizie wielkości zadłużenia JST bez zobowiązań na realizację programów i projektów z udziałem środków UE w 2015 r. warto zwrócić uwagę na następujące fakty:

- zaledwie 3,6% wszystkich JST nie wykazało żadnego zadłużenia;
- zadłużone były wszystkie miasta na prawach powiatu, wszystkie województwa oraz większość (98,7%) powiatów;
- wśród miast na prawach powiatu najliczniejszą grupę stanowiły jednostki, których relacja zadłużenia do dochodów wyniosła od 40 do 50% (18 MPP) oraz

- od 20 do 30% (16 MPP), ale aż 9 MPP (13,6% ogółu) odnotowało wskaźnik przekraczający 60%;
- dla większości pozostałych gmin (82,3%) relacja zadłużenia do dochodów nie przekraczała 40%;
 - dla ponad połowy powiatów (53,5%) analizowany wskaźnik mieścił się w przedziale 10–30%;
 - wśród województw najliczniej reprezentowana była grupa (6 jednostek), których relacja zadłużenia do dochodów wynosiła od 30 do 40%.

Tabela 6. Zadłużenie JST w 2015 r. (w mln zł)

Wyszczególnienie	Województwa	Powiaty	MPP	Gm. miejskie	Gm. wiejskie	Gm. miejsko-wiejskie	Razem JST
Polska	7 155	5 841	33 210	5 856	10 013	9 559	71 635
Dolnośląskie	748	652	3 465	790	603	909	7 168
Kujawsko-pomorskie	328	260	2 486	243	569	475	4 360
Lubelskie	757	327	1 545	328	777	217	3 952
Lubuskie	170	296	408	141	157	534	1 706
Łódzkie	378	298	3 055	459	551	377	5 118
Małopolskie	448	541	2 347	292	1 102	1 315	6 045
Mazowieckie	1 500	714	7 162	751	1 271	945	12 344
Opolskie	183	137	223	108	186	421	1 257
Podkarpackie	297	351	1 095	275	689	465	3 172
Podlaskie	67	64	893	119	267	193	1 603
Pomorskie	310	364	2 001	534	741	334	4 285
Śląskie	691	295	3 743	645	828	291	6 492
Świętokrzyskie	192	335	665	216	549	448	2 406
Warmińsko-mazurskie	307	337	705	327	452	485	2 612
Wielkopolskie	463	504	1 955	392	741	1 270	5 323
Zachodniopomorskie	316	366	1 463	236	530	880	3 792

Źródło: opracowanie własne na podst. baz Ministerstwa Finansów (<http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorządu-terytorialnego/sprawozdania-budżetowe>).

Według informacji zawartych w uchwałach JST w sprawie wieloletnich prognoz finansowych w 2015 r. 78 jednostek (2,8% ogółu) nie spełniało indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych (Ustawa, 2009). W porównaniu do roku 2014 – pierwszego roku obowiązywania tego wskaźnika – liczba

jednostek niespełniających tej relacji wzrosła o 14. Najwięcej takich jednostek znajduje się w województwie zachodniopomorskim (21 JST, co stanowi 15,8% wszystkich JST w tym województwie). Tylko w jednym województwie – wielkopolskim – wszystkie JST spełniają analizowaną relację (Rada Ministrów, 2016, s. 33).

Należy przy tym zauważyć, że dane o niespełnianiu indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia nie pokazują całej skali problemu związanego z długiem JST. Z informacji regionalnych izb obrachunkowych wynika, że na koniec 2015 r. 41 JST było zadłużonych w instytucjach niebędących bankami, ale wykonujących podobne czynności, na łączną kwotę 238 mln zł. Oprocentowanie tych zobowiązań wynosiło się od 2,2% do 20,2% w skali roku. Natomiast zobowiązania o charakterze zbliżonym do kredytu/pożyczki w łącznej kwocie 867 mln zł odnotowano w 241 JST. Sprzedaż zwrotna występująca w tych zobowiązaniach miała wartość 53 mln zł (Rada Ministrów, 2016, s. 32). Próba ominięcia wymogów dotyczących spełniania indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia jest także „wypychanie” długu JST poza sektor finansów publicznych, w szczególności do spółek komunalnych.

Podsumowanie

Przeprowadzoną analizę można podsumować w następujących punktach:

1. Mimo wysokiej dynamiki wzrostu zobowiązań JST w latach 2008–2015 zadłużenie JST stanowi nadal tylko niewielką część państwowego długu publicznego, a relacja zadłużenia JST do ich dochodów pozostaje wyraźnie niższa od analogicznej relacji dla podsektora rządowego.
2. Zaobserwowany po roku 2013 wzrost udziału długu JST w państwowym długu publicznym był w większym stopniu skutkiem umorzenia skarbowych papierów wartościowych przejętych z OFE i związanego z tym zmniejszenia się długu podsektora rządowego niż efektem dynamicznych zmian w zadłużeniu JST.
3. Przy analizie zadłużenia JST istotne jest, iż znaczna część zobowiązań zaciąganych przez JST służy bieżącemu finansowaniu wydatków podlegających refundacji ze środków przekazywanych Polsce (a następnie JST) z budżetu Unii Europejskiej, co oznacza, że dla tych zobowiązań relatywnie łatwo dostępne jest źródło środków na ich spłatę.
4. Większość zadłużenia JST skoncentrowana jest w miastach na prawach powiatu, dysponujących relatywnie wysokimi dochodami. Dla przeważającej liczby MPP stan zadłużenia nie stanowi istotnego zagrożenia ich stabilności finansowej i zdolności do efektywnego wykonywania zadań publicznych.
5. W 2015 r. przeciętne zadłużenie JST w miastach na prawach powiatu było prawie trzykrotnie wyższe niż w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. W efekcie stopień zadłużenia JST w województwie, mierzony np. wielkością tego zadłużenia na jednego mieszkańca, w istotny sposób zależy od stopnia urbanizacji województwa.

6. Zadłużenie w ujęciu nominalnym skoncentrowane jest w województwie mazowieckim – w latach 2008–2015 średnie zadłużenie JST tego województwa było ponad dziewięć razy wyższe niż średnie zadłużenie JST województwa o najmniejszych zobowiązaniach (opolskie).
7. Mniejszym zróżnicowaniem charakteryzuje się zadłużenie JST *per capita* – średnie zadłużenie przypadające na mieszkańca woj. mazowieckiego było niecałe dwa razy większe niż zadłużenie na mieszkańca województwa o najniższych średnich zobowiązaniach *per capita* (śląskie). Zadłużenie *per capita* w poszczególnych latach charakteryzuje się zmiennymi tendencjami – w 2015 r. najwyższy dług przypadął na mieszkańców w województwie dolnośląskim, najniższy zaś na mieszkańców woj. opolskiego.
8. Zróżnicowanie między województwami wydatków majątkowych jest mniejsze niż zróżnicowanie dochodów i wydatków bieżących. Oznacza to, że województwa dysponujące mniejszymi dochodami i mniejszą nadwyżką operacyjną nie rezygnują z podejmowania zadań inwestycyjnych, lecz braki środków na inwestycje uzupełniają przez zaciąganie zobowiązań – w efekcie zróżnicowanie poziomu i przyrostów zadłużenia jest znacznie większe niż zróżnicowanie wysokości budżetów bieżących.
9. Aż w dwunastu województwach przyrost zadłużenia JST w latach 2008–2015 był większy niż wynikałoby to z porównania wielkości dochodów majątkowych i nadwyżki operacyjnej z wielkością wydatków majątkowych.
10. Z danych zamieszczonych w wieloletnich prognozach finansowych JST wynika, że najwięcej jednostek niespełniających indywidualnego wskaźnika zadłużenia znajduje się w woj. zachodniopomorskim.

Bibliografia

- Rada Ministrów (2016). *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. DzU 2013, poz. 885, ze zm.
- <http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/3195141/Komunikat+w+sprawie+przekazania+cz%C4%99%C5%9Bci+aktyw%C3%B3w+OFE+do+ZUS.pdf>.
- <http://www.finanse.mf.gov.pl/szeregi-czasowe>.
- <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe>.

DIVERSITY OF THE LOCAL GOVERNMENT UNITS' DEBT

Keywords: debt of the local government units, regional diversification of the local government debt, individual debt repayment indicator

Summary. The aim of the article is to present the diversity of the local government units' debt in 2008–2015. The analysis takes into account the distinction between different types of the units (gminas, powiats, voivodships), but in the case of gminas it also includes separation of cities with powiat status – as the leading units in total local government debt structure. Special attention is given to the debt of local government units in its regional context, where you can see many interesting relationships.

The paper begins with a presentation of the share of self-government debt in total public debt in Poland. The last section is focused on an analysis of local government units' debt in 2015, with particular emphasis on so called an individual debt repayment indicator, which has been applicable as of 1 January 2014.

Translated by Elżbieta Malinowska-Misiąg

Cytowanie

Malinowska-Misiąg, E. (2016). Zróżnicowanie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 125, 249–262.