

Jolanta Zawora

Katedra Ekonomiki i Zarządzania
Uniwersytet Rzeszowski

Zadłużenie i wynik operacyjny gmin w świetle uwarunkowań prawnych i samorządowych wydatków inwestycyjnych

Wstęp

Finanse stanowią kluczowy obszar dla zarządzających jednostkami samorządu terytorialnego (JST) ze względu na szeroki wachlarz zadań publicznych wykonywanych przez sektor samorządowy oraz konieczność zapewnienia niezbędnych do ich realizacji środków finansowych. W ostatnich latach znacząca część wydatków samorządowych była przeznaczona na inwestycje, które przyczyniły się do rozwoju polskiej gospodarki. Utrzymanie tej tendencji zależy od możliwości finansowych jednostek samorządu. Oczekiwania i potrzeby społeczne rosną, podczas gdy zasoby jakimi dysponują JST są ograniczone, co z kolei wzmacnia potrzebę racjonalnego i efektywnego gospodarowania publicznymi zasobami. Zatem w celu osiągnięcia maksymalnej użyteczności i jak najpełniejszego spełniania oczekiwań społecznych, jednostki samorządu muszą cały czas zwiększać efektywność i jak najlepiej wykorzystywać potencjał ludzki i finansowy, jakim dysponują.

Istotnym obszarem zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego jest zarządzanie długiem. Problematyka ta nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji kryzysu gospodarczego i finansowego. Warunki kryzysowe nie tylko przekładają się na system finansów lokalnych w aspekcie ograniczonych dochodów budżetowych, ale i determinują możliwości zadłużania się jednostek samorządowych i pozyskiwania przez nie przychodów zwrotnych [Poniatowicz 2011, s. 150].

Jednostki samorządu terytorialnego, obok oczekiwań społecznych, muszą mierzyć się z wyzwaniami związanymi m.in. z: niepewną wysokością środków na inwestycje strukturalne w kolejnych latach, koniecznością ograniczania deficytu sektora finansów publicznych oraz zadłużenia publicznego, czy też z niepewnością związaną z kryzysem zadłużeniowym w strefie euro. W ostatnim okresie jednostki samorządu terytorialnego zmagają się z trudną sytuacją finan-

sową, co wiąże się m.in. z pogarszającymi się uwarunkowaniami makroekonomicznymi funkcjonowania samorządów, mającymi odzwierciedlenie w spadającym udziale dochodów własnych w samorządowych dochodach budżetowych. Udział dochodów własnych w samorządowych dochodach ogółem, wskaźnik świadczący o samodzielności i wpływający na gospodarność samorządu, najwyższy był w 2007 roku i wynosił 56,4%, w 2011 roku spadł poniżej 49% [Ministerstwo Finansów, (<http://>)]. Źródłem pogorszenia wyniku finansowego sektora samorządowego był jednak przede wszystkim szybszy wzrost wydatków od wzrostu dochodów budżetowych. Należy tu podkreślić wagę sektora samorządowego, w tym szczególnie samorządu lokalnego, jako ważnego publicznego usługodawcy i inwestora, którą obrazuje wartość wydatków tego sektora w relacji do PKB. Według danych Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, dla Polski udział ten wynosił w 2011 roku 14,2% PKB i był wyższy niż w Czechach (11,3% PKB), Słowacji (6,6% PKB), a także Francji (11,7% PKB), czy Wielkiej Brytanii (13,4% PKB). Najwięcej inwestycji w sektorze samorządowym w skali kraju realizowały gminy, w tym miasta na prawach powiatu, które w 2011 roku realizowały ponad 70% inwestycji samorządowych. Okres ostatnich lat, a w szczególności od 2007 roku, sprzyjał zwiększaniu wydatków inwestycyjnych, z uwagi na możliwość wykorzystania środków unijnych, których uruchomienie wiązało się jednak z koniecznością wniesienia wkładu własnego, co z kolei przekładało się na wzrost zadłużenia jednostek samorządowych.

Celem opracowania jest przedstawienie uwarunkowań prawnych zarządzania długiem jednostek samorządu terytorialnego i dokonanie na tym tle analizy poziomu zadłużenia polskich gmin (w tym miast na prawach powiatu) oraz ich działalności inwestycyjnej. Okres badawczy obejmuje lata 2007–2011. Materiał empiryczny wykorzystany w analizie stanowią dane Ministerstwa Finansów oraz Głównego Urzędu Statystycznego.

Uwarunkowania prawne zarządzania długiem samorządowym

Rosnące zadłużenie stanowi poważne wyzwanie dla władz samorządowych. Z nadmiernym zadłużaniem się samorządów wiążą się zagrożenia, które są związane przede wszystkim z pogorszeniem kondycji finansowej samorządu. Zarządzanie długiem, ze szczególnym uwzględnieniem zachowania płynności finansowej, staje się jednym z najważniejszych elementów gospodarki finansowej samorządów. Optymalizacja procesów z tym związanych pozwala na określenie wielkości zapotrzebowania na środki z zewnątrz i oszacowanie czasu ich pozyskania, a także minimalizuje koszty obsługi zadłużenia i zmniejsza ryzyko finansowe.

W szerokim ujęciu zarządzanie długiem samorządowym można rozumieć jako proces decyzyjny dotyczący kwestii wykorzystania instrumentów dłużnych w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego, którego celem jest zwiększenie możliwości w zakresie usług publicznych świadczonych na rzecz mieszkańców wspólnoty samorządowej [Poniatowicz 2005, s. 251]. M. Bitner pod tym pojęciem rozumie dyscyplinę naukową i działalność praktyczną zajmującą się analizą działań zmierzających do planowego zaciągnięcia i spłaty zadłużenia, zgodnych z potrzebami i możliwościami finansowymi jednostki samorządu terytorialnego oraz z sytuacją na rynkach finansowych. W warunkach spowolnienia gospodarczego oraz narastającego zadłużenia samorządów szczególnego znaczenia nabiera efektywne zarządzanie długiem samorządowym, rozumiane jako wybór optymalnej formy instrumentów dłużnych, dostosowanie związanych z nimi przepływów gotówkowych do wielkości dochodów i wydatków budżetowych oraz kwantyfikowanie i ograniczanie różnych rodzajów ryzyka towarzyszącego procesom zadłużania się przez jednostkę samorządową [Bitner 1999, s. 23].

Efektywne zarządzanie długiem to proces decyzyjny, w którym władze samorządowe powinny uwzględniać uwarunkowania zaciągnięcia długu, w tym przede wszystkim ograniczenia prawne, ekonomiczne i polityczno-organizacyjne.

Do istotnych determinant efektywności o charakterze obiektywnym należą regulacje prawne dotyczące długu samorządowego. Nie można uznać, że normy prawne wymuszają efektywne zarządzanie długiem. Jednak niewątpliwie wpływają bezpośrednio na proces zarządzania, gdyż sztywno określają m.in. przeznaczenie zaciąganych przez władze lokalne zobowiązań czy poziom dopuszczalnego zadłużenia [Jastrzębska 2009, s. 5]. Od wielu lat toczy się dyskusja na temat granic zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego. Polskie samorządy są obecnie w okresie przejściowym, do 2013 roku obowiązują regulacje prawne dotyczące ograniczenia poziomu długu zawarte w ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Obowiązujące ograniczenia prawne dotyczą dwóch limitów zadłużenia, tj. łącznej kwoty długu i poziomu obsługi zadłużenia.

Pierwsze ograniczenie związane jest z relacją zadłużenia do dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem jednostki w danym roku budżetowym.

Drugie ograniczenie określa poziom obsługi zadłużenia. Łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi w danym roku odsetkami, kwota wykupu papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem oraz potencjalne kwoty wynikające z poręczeń i gwarancji udzielanych przez JST nie mogą przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki. Ograniczenia te wielokrotnie

poddawane były krytyce, zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w środowisku samorządowym. Ustalone limity wskaźników zadłużenia są bowiem jednakowe dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, bez uwzględniania potencjału finansowego poszczególnych jednostek [Owsiak 2009, s. 329].

Uregulowania zawarte w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych wprowadziły obowiązującą od 2011 roku regułę zrównoważonego budżetu bieżącego JST, zgodnie z którą planowane i wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż planowane i wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, a tym samym wprowadzono zakaz deficytu operacyjnego. Ponadto ustawa utrzymuje powiązanie poziomu deficytu budżetu JST i wypłat na obsługę długu JST z poziomem deficytu budżetu państwa i relacją państwowego długu publicznego do PKB, co przy pogorszeniu się stanu finansów publicznych w kraju wiąże się ze stopniowym ograniczaniem zdolności JST do zaciągania i obsługi długu. Ustawa o finansach publicznych z 2009 roku przewiduje zmianę ograniczeń w zaciąganiu zobowiązań. Od 2014 roku dotychczas obowiązujące jednakowe wskaźniki dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego zostaną zastąpione nowym, indywidualnym limitem absorpcji długu, uzależnionym od sytuacji finansowej danej jednostki. Nowa ustawa wprowadza zniesienie limitu poziomu długu JST i wprowadzenie jedynie limitu poziomu wypłat na obsługę długu, co powinno skłaniać do efektywnego zarządzania długiem (jego poziomem i kosztami obsługi). Zgodnie z konstrukcją indywidualnego wskaźnika zadłużenia możliwości zaciągania długu głównie będą uzależnione od kształtowania się wyniku operacyjnego jednostki i efektywności zarządzania majątkiem. Wprowadzone nowe limity zadłużania się JST można uznać za pozytywną zmianę, ponieważ uwzględniać będą zróżnicowane możliwości zadłużania się poszczególnych jednostek samorządowych oraz wskazywać na istnienie nie tylko prawnych, ale i ekonomicznych ograniczeń.

Zadłużenie polskich gmin i ich wydatki inwestycyjne

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2011 systematycznie rosło (tab. 1). Szczególnie wysoki wzrost zadłużenia sektora samorządowego wystąpił po 2008 roku. Udział poszczególnych typów jednostek samorządu terytorialnego w zobowiązaniach ogółem pozostawał w badanym okresie na zbliżonym poziomie. W największym stopniu dług samorządowy generowały gminy i miasta na prawach powiatu (odpowiednio 39,5 oraz 42,7% udziału w zobowiązaniach ogółem w 2011 roku).

Analizując salda budżetowe polskich gmin można zauważyć, że tylko w 2007 roku wystąpiły nadwyżki budżetowe, a od 2008 roku pogłębiał się deficyt

Tabela 1

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2011

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011
[mld zł]					
Jednostki samorządu terytorialnego	25,9	28,8	40,3	55,1	65,7
Gminy	10,0	10,8	14,6	21,9	26,0
Powiaty	2,6	2,9	3,9	5,4	6,1
Miasta na prawach powiatu	11,3	12,8	18,7	23,4	28,1
Województwa	2,0	2,3	3,0	4,3	5,5
[%]					
Jednostki samorządu terytorialnego	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gminy	38,5	37,6	36,3	39,8	39,5
Powiaty	10,2	10,0	9,7	9,9	9,3
Miasta na prawach powiatu	43,5	44,4	46,5	42,5	42,7
Województwa	7,8	8,0	7,6	7,8	8,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, [www.finanse.mf.gov.pl] oraz Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych [*Sprawozdanie...* 2012, s. 187].

budżetowy – najwyższy deficyt wystąpił w 2010 i 2011 roku (tab. 2). Najtrudniejsza sytuacja finansowa wystąpiła w gminach miejskich (w tym miastach na prawach powiatu).

W związku z wprowadzeniem indywidualnego podejścia do oceny zdolności kredytowej jednostek samorządowych istotna jest ocena wyników operacyjnych tych jednostek. Wielkość nadwyżki operacyjnej wpływa na możliwości zaciągania nowych zobowiązań oraz na zdolność do finansowania wydatków o charakterze inwestycyjnym. Wysokość nadwyżki operacyjnej jest podstawą do ustalania

Tabela 2

Wyniki budżetów i wyniki bieżące w relacji do dochodów ogółem gmin* [%]

Lata	Wyniki budżetów gmin w relacji do ich dochodów ogółem			Nadwyżka operacyjna w relacji do dochodów ogółem gmin		
	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
2007	2,3	1,1	1,4	11,3	10,4	11,6
2008	-2,9	-1,6	-0,2	10,5	10,9	12,8
2009	-11,5	-8,3	-6,1	5,3	8,3	10,8
2010	-9,3	-5,5	-10,3	3,8	4,9	7,4
2011	-7,2	-5,5	-5,2	5,1	6,0	7,2

*gminy łącznie z miastami na prawach powiatu

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów [www.finanse.mf.gov.pl].

nowego wskaźnika zadłużenia, który od 2014 roku będzie określany indywidualnie dla każdej jednostki (do jego opracowania będą brane pod uwagę dane finansowe dotyczące nadwyżki operacyjnej począwszy od roku 2011). W analizowanym okresie obniżył się udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem gmin. Relatywnie najlepszą sytuacją finansową w zakresie wyniku bieżącego charakteryzowały się w latach 2007–2011 gminy wiejskie – średni udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem wyniósł w tych gminach prawie 10%. Analizując wyniki bieżące gmin, można ponadto zauważyć, że we wszystkich typach gmin po spadkach nadwyżki operacyjnej obserwowanych w latach 2008–2010, w 2011 roku sytuacja finansowa gmin uległa nieznacznej poprawie.

Należy podkreślić, że wykonanie budżetów samorządów za 2011 rok jest pierwszym parametrem bezpośrednio wpływającym na poziom indywidualnych, maksymalnych limitów spłaty zobowiązań, które będą obowiązywać organy stanowiące przy uchwalaniu budżetu na 2014 rok. Według danych Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, sytuacja, w której wydatki bieżące przekraczają dochody bieżące danej jednostki samorządu dotyczyła w 2011 roku 182 jednostek, w tym 166 gmin, 4 miast na prawach powiatu i 12 powiatów. Ponadto, analiza danych finansowych za lata 2009–2011 wskazuje, że nowy wskaźnik limitu zadłużenia (art. 243 obowiązującej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych), który ma obowiązywać od 2014 roku znacznie obniżyłby możliwości zadłużania się samorządów. Jeżeli nowy limit zadłużenia obowiązywałby od 2012 roku, to 108 samorządów (77 gmin, w tym 2 miasta na prawach powiatu oraz 31 powiatów) nie mogłoby w 2012 roku dokonywać żadnych spłat zadłużenia, gdyż ich indywidualne limity spłat zadłużenia byłyby ujemne [*Sprawozdanie...*, s. 185].

Powiększającemu się deficytowi budżetowemu gmin towarzyszył wzrost zadłużenia, szczególnie widoczny w latach 2009–2011 (tab. 3). W 2011 roku średnia relacja zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego do ich dochodów wyniosła 38,4%, w tym w gminach wskaźnik ten wyniósł 34,3%, a w miastach na prawach powiatu 48,5%. W analizowanym okresie w największym stopniu wzrosło zadłużenie gmin wiejskich, mimo to nadal charakteryzowały się najniższym wśród poszczególnych typów gmin wskaźnikiem zadłużenia. Najwyższym poziomem zadłużenia charakteryzowały się natomiast gminy miejskie (w tym miasta na prawach powiatu). Eliminacja z zobowiązań gmin tej części zadłużenia, która była związana z pozyskiwaniem środków unijnych, powoduje, że obciążenie dochodów długiem nieznacznie maleje. Większe różnice widoczne w 2010 i 2011 roku wskazują, że gminy (głównie wiejskie) w większym stopniu wykorzystywały zadłużenie jako instrument związany z pozyskiwaniem środków UE.

Choć zadłużenie samorządów rosło, to było odległe od dopuszczalnego ustawowego poziomu. Zwiększała się jednak w badanym okresie liczba jednostek,

Tabela 3

Średnie wartości wskaźnika obciążenia dochodów gmin* długiem [%]

Lata	Udział zobowiązań bez zobowiązań na projekty unijne w dochodach ogółem			Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem		
	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
2007	19,4	18,3	13,5	23,0	19,4	14,4
2008	19,6	18,0	13,2	24,4	18,7	13,8
2009	25,4	22,5	16,3	33,3	23,9	17,2
2010	28,5	28,8	22,2	33,5	32,7	26,9
2011	32,9	32,2	25,1	37,4	37,1	30,6

*gminy łącznie z miastami na prawach powiatu

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów [www.finanse.mf.gov.pl].

w których wskaźnik zadłużenia przekroczył granicę 60%. Według informacji Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, liczba jednostek samorządowych, których dług w relacji do dochodów przekroczył w 2011 roku 60%, wyniosła 135, w tej grupie znalazło się 125 gmin, 8 miast na prawach powiatu i 2 powiaty. Po wyłączeniu zobowiązań zaciągniętych na zadania realizowane z udziałem środków unijnych, ustawy limit przekroczyło w 2011 roku 29 gmin oraz 1 powiat. Nie zmieniła się również, w zestawieniu z poprzednimi latami, struktura zobowiązań według tytułów dłużnych. Nadal wśród źródeł finansowania zwrotnego dominowały kredyty i pożyczki (98,4% w gminach i 94,5% w miastach na prawach powiatu). Emisja papierów wartościowych stanowiła nadal niewielki udział w strukturze zobowiązań ogółem JST w skali kraju (7,6%), w tym najmniejszy udział tego źródła wystąpił w gminach (1%), w miastach na prawach powiatu udział ten był większy i wyniósł 5%.

Wartość samorządowych wydatków inwestycyjnych, która informuje o intensywności realizowanej przez JST polityki rozwojowej, w ostatnich latach znacząco rosła. Aktywność inwestycyjna gmin determinowana jest wieloma czynnikami, w tym przede wszystkim o charakterze prawnym, ekonomicznym i organizacyjnym. Jednym z najważniejszych kryteriów decydujących o podjęciu realizacji inwestycji jest zapewnienie możliwości finansowania etapów inwestycji w wymaganych terminach. Zdolność inwestycyjną w wymiarze ekonomicznym można wyrazić wielkością środków finansowych, jakie dana jednostka może przeznaczyć na finansowanie zadań inwestycyjnych [Sierak, Górniak 2011, s. 34]. Możliwości inwestycyjne samorządów lokalnych w literaturze przedmiotu określane są także jako potencjał inwestycyjny [Łukomska-Szarek 2011, s. 197]. Potencjał inwestycyjny samorządów jest uzależniony od poziomu dochodów budżetowych, które mogą być przeznaczone na finansowanie

działalności inwestycyjnej. Poziom dochodów samorządu decyduje w dłuższej perspektywie o zdolności do zaciągania i obsługi długu samorządowego, który jednostka z reguły przeznacza na realizację zadań inwestycyjnych.

Dane zawarte w tabeli 4 wskazują na tendencję wzrostową realizowanych inwestycji gminnych w latach 2007–2010 oraz zahamowanie wzrostu w 2011 roku. Analizując poziom wydatków inwestycyjnych w poszczególnych typach gmin, można zauważyć, że najwyższy wzrost wydatków wystąpił w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, jednak we wszystkich typach gmin w 2011 roku nastąpił spadek udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem. Jest to niepokojąca sytuacja, szczególnie biorąc pod uwagę fakt, że gminy i miasta na prawach powiatu realizowały odpowiednio 43,5 oraz 24,9% wszystkich samorządowych inwestycji (bez uwzględnienia m.st. Warszawy, które realizowało 5,1% inwestycji samorządowych). Wśród poszczególnych typów JST tylko województwa odnotowały niewielki wzrost udziału wydatków inwestycyjnych w ogólnej kwocie swoich wydatków [*Sprawozdanie...*, s. 162].

Można zatem stwierdzić, że wraz ze wzrostem gminnych wydatków inwestycyjnych w latach 2007–2010, systematycznie rosło zadłużenie gmin, co wiązało się także z wykorzystaniem środków UE. W 2011 roku nastąpiło jednak zahamowanie realizowanych inwestycji gminnych. Przyczyny ograniczenia wydatków inwestycyjnych przez samorządy gminne wiązały się m.in. ze spowolnieniem gospodarczym i jego oddziaływaniem na stan finansów samorządów w postaci niższych dochodów własnych (mniejszych wpływów z podatku PIT i CIT), niższych dochodów ze sprzedaży majątku gminnego, a także delegowania na samorządy nowych zadań bez zapewnienia wystarczających środków na ich realizację. Istotną przyczyną zahamowania inwestycji samorządowych jest ponadto zmiana uregulowań prawnych i wprowadzenie indywidualnego wskaźnika zadłużenia uwzględniającego sytuację finansową samorządu, co wymusza

Tabela 4

Wydatki inwestycyjne gmin* w relacji do wydatków ogółem [%]

Lata	Gminy Polski			
	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
2007	19,8	18,6	17,8	18,9
2008	20,8	20,6	19,6	19,9
2009	22,1	22,4	22,0	23,0
2010	24,7	22,9	23,8	26,3
2011	21,5	20,2	21,9	23,8

*gminy miejskie łącznie z miastami na prawach powiatu

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów [www.finanse.mf.gov.pl].

na samorządach wprowadzenie większej dyscypliny wydatkowej. W związku z przedstawionymi uwarunkowaniami można spodziewać się dalszego ograniczenia działalności inwestycyjnej przez samorzady gminne.

Podsumowanie

W ostatnim okresie jednostki samorządu terytorialnego zmagają się z trudną sytuacją finansową, co wiąże się m.in. z pogarszającymi się uwarunkowaniami makroekonomicznymi funkcjonowania samorządów. Ponadto, okres ostatnich lat, a w szczególności od 2007 roku, sprzyjał zwiększaniu wydatków inwestycyjnych, z uwagi na możliwość wykorzystania środków unijnych, których uruchomienie wiązało się jednak z koniecznością wniesienia wkładu własnego, co z kolei przekładało się na wzrost zadłużenia jednostek samorządowych.

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2011 systematycznie rosło. Szczególnie wysoki wzrost zadłużenia sektora samorządowego wystąpił po 2008 roku. Wśród poszczególnych typów samorządów w największym stopniu dług samorządowy generowały gminy i miasta na prawach powiatu. Analizując salda budżetowe polskich gmin, można zauważyć, że tylko w 2007 roku wystąpiły nadwyżki budżetowe, a od 2008 roku pogłębiał się deficyt budżetowy (najwyższy deficyt wystąpił w 2010 i 2011 roku). Najtrudniejsza sytuacja finansowa wystąpiła w gminach miejskich (w tym miastach na prawach powiatu). Powiększającemu się deficytowi budżetowemu gmin towarzyszył wzrost zadłużenia, szczególnie widoczny w latach 2009–2011. W 2011 roku średnia relacja zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego do ich dochodów wyniosła 38,4%, w tym w gminach wskaźnik ten wynosił 34,3%, a w miastach na prawach powiatu 48,5%. W analizowanym okresie w największym stopniu wzrosło zadłużenie gmin wiejskich, mimo to w 2011 roku nadal charakteryzowały się najniższym wśród poszczególnych typów gmin wskaźnikiem zadłużenia. Najwyższym poziomem zadłużenia charakteryzowały się natomiast gminy miejskie (w tym miasta na prawach powiatu).

Należy wskazać na tendencję wzrostową realizowanych inwestycji gminnych w latach 2007–2010 oraz zahamowanie wzrostu w 2011 roku. Jest to niepokojąca sytuacja, szczególnie biorąc pod uwagę fakt, że gminy i miasta na prawach powiatu realizowały odpowiednio 43,5 oraz 24,9% wszystkich samorządowych inwestycji. Wśród poszczególnych typów JST tylko województwa odnotowały niewielki wzrost udziału wydatków inwestycyjnych w ogólnej kwocie swoich wydatków. Wzrost udziału wydatków inwestycyjnych w ich wydatkach ogółem w latach 2007–2010, któremu towarzyszył systematyczny wzrost zadłużenia gmin, wiązał się w dużej mierze z wykorzystaniem środków UE. W 2011 roku

nastąpiło jednak zahamowanie realizowanych inwestycji gminnych, co wiązało się ze spowolnieniem gospodarczym i jego oddziaływaniem na pogorszenie sytuacji finansowej samorządów gminnych. Istotną przyczyną zahamowania inwestycji samorządowych jest ponadto zmiana uregulowań prawnych i wprowadzenie indywidualnego wskaźnika zadłużenia uwzględniającego sytuację finansową samorządu, co wymusza na samorządach wprowadzenie większej dyscypliny wydatkowej.

Literatura

- BITNER M.: *Gmina na rynku kapitałowym. Podstawy zarządzania długiem komunalnym*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999.
- JASTRZĘBSKA M.: *Zarządzanie długiem jednostki samorządu terytorialnego – istota, cele, uwarunkowania, decyzje*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 1–2.
- ŁUKOMSKA-SZAREK J.: *Analiza potencjału inwestycyjnego i poziomu samofinansowania samorządów gminnych w Polsce*, w: *Finanse publiczne*, red. J. Sokołowski, A. Żabiński, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 167, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011.
- Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji [www.mac.gov.pl].
- OWSIAK K.: *Kontrowersje wokół zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, red. B. Filipiak, A. Szewczuk, Zeszyty Naukowe nr 526, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2009.
- PONIATOWICZ M.: *Dług publiczny w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie miast na prawach powiatu)*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2005, s. 251.
- PONIATOWICZ M.: *Pozafinansowe instrumenty zarządzania samorządowym długiem publicznym*, w: *Zarządzanie długiem publicznym. Aspekty finansowe i płynnościowe*, red. E. Denek, B. Filipiak, Zeszyty Naukowe WSB w Poznaniu nr 36/2011, Wydawnictwo WSB, Poznań 2011.
- SIERAK J, GÓRNIAK R.: *Ocena efektywności i finansowanie projektów inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego współfinansowanych funduszami Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.
- Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 roku*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2012, s. 180–187.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 r. nr 249, poz. 2104, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 czerwca 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. nr 157, poz. 1240).
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego w latach 2007–2011*, Ministerstwo Finansów [www.finanse.mf.gov.pl].

The debt and operating income of the communities in the light of the legal and government investment expenditures

Abstract

The debt of the Polish municipalities in 2007–2011 grew steadily. The especially high increase in debt of the local government sector has occurred after 2008. Among the different types of local governments municipalities and cities with county rights generated local government debt by most. The especially high increase in debt has occurred in 2009–2011. With the increase in the debt of municipalities in the period 2007–2010, the share of investment expenditures in total expenditure was increasing too. However performed municipal investments were stopped in 2011. The reasons for reducing investment expenditures by local governments are associated with the deterioration of macroeconomic conditions and changes in the legal conditions of functioning of municipalities.

