Ekonomiczne Problemy Usług nr 4/2017 (129)

ISSN: 1896-382X | www.wnus.edu.pl/epu
DOI: 10.18276/epu.2017.129-04 | strony: 41–52

Wojciech Bożek

Uniwersytet Szczeciński
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego
e-mail: wojciech.bozek@wpiaus.pl

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego na tle państwowego długu publicznego i jego struktura

Kod JEL: K39

Słowa kluczowe: jednostki samorządu terytorialnego, zadłużenie publiczne

Streszczenie. W opracowaniu omówiono zagadnienie zadłużenia podsektora samorządowego i jego udział w państwowym długu publicznym. Skupiono się przede wszystkim na zadłużeniu jednostek samorządu terytorialnego, prezentując teoretycznoprawne i statystyczne ujęcie tytułowych zagadnień oparte na obowiązujących przepisach prawa, poglądach wyrażonych w doktrynie oraz informacjach publikowanych przez Ministerstwo Finansów, jak również orzecznictwie regionalnych izb obrachunkowych. Podstawowym celem badawczym opracowania jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, jaki jest udział zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w państwowym długu publicznym oraz jakie są przyczyny jego występowania i źródła pokrycia. Przeprowadzone badania, na podstawie o metod prawnoporównawczej, dogmatycznej i analitycznej, prowadzą do wniosku, że większość zadłużenia publicznego stanowi zadłużenie Skarbu Państwa, które jest ujmowany jako część zadłużenia rządowego, z kolei zadłużenie podsektora samorządowego stanowią przede wszystkim zobowiązania wynikające z deficytów tych jednostek, w tym powiązane z korzystaniem ze zwrotnych źródeł jego finansowania. Zadłużenie podsektora rządowego w ostatnim okresie istotnie wzrosło. Tymczasem jednostki samorządu terytorialnego w 2016 roku, pomimo nałożenia na nie dodatkowych zadań publicznych w związku z realizowaniem programów socjalnych, zmniejszyły swoje zadłużenie o 3,7% w porównaniu do 2015 roku.

Wprowadzenie

W art. 216 ust. 5 ustawy z 2.04.1997 roku Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.) zawarto zakaz zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości produktu krajowego brutto. Zadłużenie nominalne sektora finansów publicznych stale rośnie. Zgodnie z opublikowanymi danymi wstępnymi w IV kwartale 2016 roku państwowy dług publiczny wzrósł do ponad 965 mld zł, co oznacza, że zadłużenie publiczne zwiększyło się o około 10% w porównaniu do końca 2015 roku. Zaobserwowany przyrost – uwzględniając 2016 rok – nie jest jednak konsekwencją wzrostu zadłużenia podsektora samorządowego i ubezpieczeń społecznych, ale zadłużenia rządowego (Ministerstwo Finansów, s. 1–3). Uzasadnione jest zatem podjęcie rozważań nad zagadnieniem wpływu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego na wysokość państwowego długu publicznego, który w 2017 roku przekroczył bilion złotych (Ministerstwo Finansów, s. 1). Samo bowiem zadłużenie Skarbu Państwa na koniec lutego 2017 roku wyniosło 945 mld zł, co oznacza wzrost o blisko 16,5 mld zł w porównaniu do końca 2016 roku. Autor w pierwszej kolejności przybliży zagadnienie państwowego długu publicznego, którego częścią jest dług jednostek samorządu terytorialnego, następnie przeanalizowane zostaną procedury ostrożnościowe i sanacyjne w ujęciu samorządowym. Ostatni rozdział poświęcony zostanie omówieniu danych statystycznych odnoszących się do zadłużenia podsektora samorządowego.

W opracowaniu uwzględniono stan prawny obowiązujący na dzień 19 maja 2017 roku.

1. Państwowy dług publiczny a dług podsektora samorządowego – ujęcie teoretyczne

Poza ustawą zasadniczą, istotne znaczenie z punktu widzenia omawianych zagadnień mają przepisy Ustawy z dnia 27.08.2009 roku o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm., dalej: u.f.p.). Państwowy dług publiczny oblicza się jako wartość nominalną zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora. Zgodnie zaś z treścią art. 72 u.f.p. państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych, a zatem również samorządowych jednostek sektora finansów publicznych. Powiązanie długu jednostek samorządu terytorialnego z państwowym długiem publicznym ma daleko idące konsekwencje przybierające formę licznych ograniczeń prawnych rzutujących na zarządzanie finansami lokalnymi. W katalogu tytułów dłużnych, które składają się na ww. zobowiązania sektora finansów publicznych, wskazać można wyemitowane papiery wartościowe opiewające na wierzytelności pieniężne; zaciągnięte kredyty i pożyczki; przyjęte depozyty; wymagalne zobowiązania (wynikające z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych, uznane za bezsporne przez

właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem) (Dobrzyński, 2014; Jarzębska, 2012, s. 194–195).

W pierwszej kolejności podkreślić należy, że zgodnie z przepisami Ustawy z dnia 8.03.1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2016, poz. 446 ze zm.) gmina samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie uchwały budżetowej. Podobnie gospodarkę finansową powiatu (art. 51 ust. 1 Ustawy z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz.U. 2016, poz. 814 ze zm.), jak i województwa (Art. 61 Ustawy z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. 2016, poz. 486 ze zm.) cechuje samodzielność jej prowadzenia na podstawie właściwej uchwały budżetowej. Samodzielność, o której mowa wyżej, nie oznacza jednak braku możliwości korzystania ze zwrotnych źródeł finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego, bowiem jednostki te mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na: 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.

Uwzględniając praktyczne ujęcie omawianych zagadnień, stwierdzić można, że duże znaczenie z punktu widzenia długu podsektora samorządowego mają deficyty poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, którymi są ujemne różnice między dochodami a wydatkami budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Przy czym dodać należy, że deficyt może być zarówno wynikiem świadomej i celowej polityki finansowej władz samorządowych, jak i może stanowić efekt nieosiągnięcia zakładanego poziomu dochodów budżetowych określonych niedyrektywnie w procesie planowania budżetowego (Kornberger-Sokołowska, 2012, s. 186–187). Zgodnie z treścią art. 217 ust. 2 u.f.p. deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być sfinansowany przychodami pochodzącymi ze sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego; kredytów; pożyczek; prywatyzacji majątku jednostki samorządu terytorialnego; nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych oraz z wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Należy mieć na uwadze, że błędne wskazanie w uchwale źródła pokrycia deficytu stanowi istotne naruszenie prawa (Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 13 stycznia 2016 r., 9/I/2016, Legalis nr 1428686). W przypadku natomiast nieistotnego naruszenia prawa właściwa regionalna izba obrachunkowa nie stwierdza nieważności uchwały, lecz ogranicza się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa (Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 5 lutego 2014 r., 4/6/2014, Legalis nr 950208).

Uwzględniając zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz wyemitowane papiery wartościowe, z przeznaczeniem na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu właściwej jednostki samorządu terytorialnego, należy podkreślić, że podlegają one

spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane. Jednakże w przypadku zaplanowania wydatków bieżących w kwocie wyższej niż planowane dochody bieżące, źródłem finansowania deficytu części bieżącej mogą być wyłącznie wolne środki i nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych (Ofiarski, 2010, s. 329 i n.). Nie mogą natomiast nim być przychody zwrotne, takie jak kredyty. Logiczną konsekwencję wyżej wymienionego uznania jest niedopuszczalność zaciągania kredytów na wydatki bieżące w sytuacji, gdy w części bieżącej budżetu nie występuje deficyt, lecz nadwyżka (Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie z dnia 1 marca 2011 r., V/971/2011, Legalis nr 1231678).

Należy mieć na uwadze to, że na finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne ujęte w ramach przedsięwzięć, o których mowa w art. 226 ust. 3 u.f.p., jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać pożyczki w państwowych funduszach celowych, o ile ustawa tworząca fundusz tak stanowi. Przedsięwzięcia te stanowią wieloletnie programy, projekty lub zadania, w tym związane z programami finansowanymi z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz – innych niż wymienione – środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, jak również umowami o partnerstwie publiczno-prywatnym (Mikos-Sitek, 2015, s. 736; Salachna, 2014, s. 21–23). Istotne jest to, aby suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych, o których mowa wyżej, nie przekroczyła kwoty określonej w uchwale budżetowej danej jednostki samorządu terytorialnego. Wskazany limit jest określany w części obligatoryjnej uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego.

W przypadku ubiegania się przez jednostkę samorządu terytorialnego o kredyt lub pożyczkę na cel, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 i art. 90, a także w przypadku zamiaru emisji przez jednostkę samorządu terytorialnego papierów wartościowych na cel, o którym mowa w ww. przepisach, zarząd tej jednostki jest obowiązany uzyskać opinię regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki lub wykupu papierów wartościowych (Salachna, 2012, s. 280, 288–294). Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, opinia regionalnej izby obrachunkowej nie jest wymagana w przypadku, gdy celem zaciągnięcia zobowiązania jest pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu danej jednostki (Trykozko, 2010, s. 187–188).

Stosunkowo nowym rozwiązaniem wprowadzonym do polskiego porządku finansowoprawnego jest możliwość przyjmowania przez jednostki samorządu terytorialnego depozytów w celu sfinansowania środków niezbędnych na pokrycie deficytu lub rozchodów danej jednostki. W u.f.p. określono zasady będące podstawą realizacji przedmiotowych czynności. W celu sfinansowania środków niezbędnych na pokrycie deficytu lub rozchodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego, jednostka samorządu terytorialnego może przyjmować w depozyt wolne środki od samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których podmiotem tworzącym jest jednostka samorządu

terytorialnego, samorządowych instytucji kultury oraz samorządowych osób prawnych, z wyłączeniem wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Prowadzić to powinno do zwiększenia elastyczności stosowania tego instrumentu, przede wszystkim w przypadku jednostek samorządu terytorialnego będących w sytuacji zwiększonego zapotrzebowania, wykraczającego poza wolne środki podległych (nadzorowanych) jednostek, co oznacza dla nich możliwość pozyskiwania dodatkowych środków. Rozwiązanie takie jest korzystne dla jednostek, których dotyczy prawo lokowania wolnych środków w jednostce samorządu terytorialnego ze względu na pozostawioną im możliwość wyboru korzystniejszej oferty (Bożek, 2015, s. 492–495).

Przyjmowanie wolnych środków w depozyt następuje na podstawie uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, wyrażającej zgodę na przyjmowanie w depozyt wolnych środków, podjętej na wniosek organu wykonawczego, oraz umowy. W u.f.p. wskazano również dodatkowe fakultatywne elementy ww. uchwały, tj. określenie warunków przyjmowania wolnych środków w depozyt przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz wysokości lub sposobu obliczania oprocentowania środków przyjętych w depozyt przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać jedynie takie zobowiązania finansowe, z przeznaczeniem na cel, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90, których koszty obsługi są ponoszone co najmniej raz do roku, przy czym niedopuszczalna jest kapitalizacja odsetek, a dyskonto od emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego papierów wartościowych nie może przekraczać 5% wartości nominalnej.

Mając na względzie konstytucyjny limit zadłużenia publicznego w relacji do produktu krajowego brutto, dodać należy, że jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać terminowych i do określonej kwoty poręczeń i gwarancji, z uwzględnieniem przepisów u.f.p., przy czym łączna kwota poręczeń i gwarancji określana jest w uchwale budżetowej. Za Regionalną Izbą Obrachunkową w Opolu wskazać jednak należy, że obowiązujące przepisy nie określają jednoznacznie uprawnień poszczególnych organów jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji, a rozbieżności dotyczą zakresu uprawnień organu stanowiącego. W przypadku poręczeń wykraczających poza rok budżetowy, właściwym organem do podjęcia decyzji jest organ stanowiący, natomiast w przypadku poręczenia krótkoterminowego – organ wykonawczy (Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 3 lipca 2013 r., 14/40/2013, Legalis nr 726170). Warto nadmienić, że w Uchwale Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 23 czerwca 2010 roku, 44/2010, Legalis nr 248696, stwierdzono, że organ stanowiący posiada jedynie kompetencje do określenia w uchwale budżetowej maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń gwarancji udzielanych przez wójta w roku budżetowym oraz ich łączną wysokość. Po określeniu przez organ stanowiący w uchwale budżetowej łącznej kwoty poręczeń wójt posiada wyłączną kompetencję do udzielenia konkretnemu podmiotowi poręczeń w ramach limitu określonego przez radę. Zatem nie ma podstawy prawnej do podjęcia przez radę gminy odrębnej uchwały w sprawie udzielenia poręczenia krótkoterminowego wskazanemu podmiotowi.

2. Procedury ostrożnościowe i sanacyjne odnoszące się do jednostek samorządu terytorialnego – analiza wybranych zagadnień

W art. 86 u.f.p. określono zbiór ilościowych i jakościowych reguł fiskalnych, których głównym celem jest ochrona sektora finansów publicznych przed konsekwencjami naruszenia konstytucyjnego limitu zadłużenia (Tyniewicki, 2013, s. 363 i n.). Uruchomienie omawianych procedur uzależnione jest od kształtowania się relacji łącznej kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto, zatem jest tu mowa o poziomie zadłużenia podmiotów sektora finansów publicznych, w tym o zadłużeniu sektora samorządowego. Analiza ww. przepisu prowadzi do wniosku, że w zależności od tego, czy relacja, o której mowa wyżej, jest większa od 55%, a mniejsza od 60% (pierwszy próg ostrożnościowy), czy też większa od 60% (drugi próg ostrożnościowy), obowiązują coraz ostrzejsze ograniczenia dla podmiotów sektora finansów publicznych, mające zapobiec przekroczeniu konstytucyjnego progu zadłużenia czy też doprowadzić do spadku relacji długu publicznego do produktu krajowego brutto poniżej tego progu, w sytuacji gdy doszło do jego przekroczenia (Dobrzyński, 2014).

Ograniczając rozważania wyłącznie do przepisów odnoszących się do jednostek samorządu terytorialnego, wskazać należy, że po przekroczeniu tzw. pierwszego progu ostrożnościowego wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego określone w uchwale budżetowej na kolejny rok mogą być wyższe niż dochody tego budżetu powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, jedynie o kwotę związaną z realizacją zadań ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, o których mowa w art. 5 ust. 3 u.f.p. Są to m.in. środki pochodzące z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rybackiego oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, z pewnymi wyłączeniami wskazanymi w ww. przepisie, niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, z wyłączeniem środków wskazanych w ww. przepisie, środki przeznaczone na realizację programów przedakcesyjnych oraz Programu Środki Przejściowe, a również środki na realizację wspólnej polityki rolnej.

W przypadku przekroczenia konstytucyjnego limitu zadłużenia publicznego wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego określone w uchwale budżetowej na kolejny rok nie mogą być wyższe niż dochody tego budżetu, a poczynając od siódmego dnia po dniu ogłoszenia relacji państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto, jednostki sektora finansów publicznych, w tym jednostki samorządu terytorialnego, nie mogą udzielać nowych poręczeń i gwarancji.

Analiza przepisów art. 86 u.f.p. prowadzi do niekorzystnych dla jednostek samorządu terytorialnego wniosków. Po pierwsze, ustawodawca nie wiąże konsekwencji i ograniczeń nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego związanych z przekraczaniem progów ostrożnościowych i z wprowadzaniem odpowiednich procedur z udziałem procentowym

długu podsektora samorządowego w państwowym długu publicznym. Po drugie, co wynika z powyższego, podsektor samorządowy jest obarczony problemami samego budżetu państwa. Warto przy tym podkreślić, że opublikowane na stronie Ministerstwa Finansów dane wskazują na to, że kondycja finansów publicznych ciągle się pogarsza, a to, zgodnie z treścią art. 86 u.f.p., prowadzić może do stopniowego ograniczania swobody jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zaciągania długu. „Mając na uwadze to, że zobowiązania długoterminowe w przeważającej większości zaciągane są przez samorządy w związku z prowadzoną działalnością inwestycyjną, zastosowanie procedur ostrożnościowych w stosunku do JST niewątpliwie miałoby negatywny wpływ na finansowanie ich działalności rozwojowej i osłabiłoby rolę, jaką spełniają w kształtowaniu warunków dla życia społeczności lokalnych. Sytuacja taka nie pozostałaby także bez wpływu na poziom wykorzystania przez JST środków z Unii Europejskiej" (Dobrzyński, 2014).

3. Zadłużenie sektora samorządowego – ujęcie statystyczne

Analizując dane opublikowane przez Ministerstwo Finansów (2017) w Biuletynie kwartalnym *Zadłużenie sektora finansów publicznych IV kw./2016 r.* (dalej: biuletyn), zauważyć można spadek zadłużenia podsektora samorządowego w ujęciu rocznym o ok. 2,5 mld zł (ok. –3,5% w odniesieniu do 2015 r.), w tym samych jednostek samorządu terytorialnego o –2,5 mld zł (–3,7% w odniesieniu do 2015 r.). Poza jednostkami samorządu terytorialnego i ich związkami, do podsektora samorządowego zaliczyć można jeszcze samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, samorządowe instytucje kultury oraz pozostałe samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego. Wzrost państwowego długu publicznego o ponad 10% w porównaniu do 2015 roku stanowi zatem konsekwencję istotnego wzrostu zadłużenia podsektora rządowego o około 90 mld zł (+11,2%), w tym przede wszystkim zadłużenia SP po konsolidacji.

W ogólnym ujęciu na koniec 2016 roku na kwotę państwowego długu publicznego złożyło się zatem: zadłużenie podsektora rządowego (895,6 mld zł), następnie zaś zadłużenie podsektora samorządowego (69,6 mld zł) oraz zadłużenie podsektora ubezpieczeń społecznych (0,1 mld zł). Zatem w IV kwartale 2016 roku udziały poszczególnych podsektorów w państwowym długu publicznym wyniosły: podsektor rządowy – 92,8% (wzrost o 0,2%), podsektor samorządowy – 7,2% (spadek o 0,1%.), w tym udział jednostek samorządu terytorialnego – 6,8%; podsektor ubezpieczeń społecznych – 0,01% (bez zmian). W całym 2016 roku udział podsektora rządowego w państwowym długu publicznym wzrósł o 1,0%, dalej zaś udział podsektora samorządowego spadł o 1,0%, a udział długu podsektora ubezpieczeń społecznych utrzymywał się na poziomie 0,01%. Szczegółowo poszczególne udziały wymienionych podsektorów w ostatnim pięcioleciu zaprezentowano w tabeli 1. Z przedstawionych danych wynika wzrost zadłużenia podsektora rządowego. Wyjątkowo w 2014 roku spadło zadłużenie podsektora rządowego

o ponad 58,5 mld zł, co wynikało ze zmian prawnych w systemie emerytalnym, związanych m.in. z likwidacją tzw. części obligacyjnej otwartych funduszy emerytalnych (http://emerytura.gov.pl/wybor-ofezus/reforma-ofe). Podkreślić należy, że w niespełna dwa lata od wymienionego wyżej pomniejszenia zadłużenia podsektora rządowego w 2014 roku, zadłużenie to wróciło do poziomu sprzed dokonanych zmian.

Koncentrując uwagę na zadłużeniu podsektora samorządowego w analizowanym okresie, zauważyć można spadek udziału tego zadłużenia w 2016 roku w państwowym długu publicznym o około 2,5 mld zł. W tym samym okresie zadłużenie podsektora rządowego wzrosło o ponad 11,2% w ogólnym ujęciu w porównaniu z rokiem poprzednim. Spowodowało to wzrost udziału zadłużenia podsektora rządowego w PDP do 92,28%, natomiast udział podsektora samorządowego w PDP spadł o 1%.

Tabela 1. Państwowy dług publiczny w podziale na podsektory w latach 2012–2016 (mld zł)

Rok	Zadłużenie podsektora rządowego	Zadłużenie podsektora samorządowego	Zadłużenie podsektora ubezpieczeń społecznych
2012	770,8	67,4	2,3
2013	813,5	68,4	0,4
2014	755,0	71,7	0,1
2015	805,1	72,1	0,1
2016	895,6	69,6	0,1

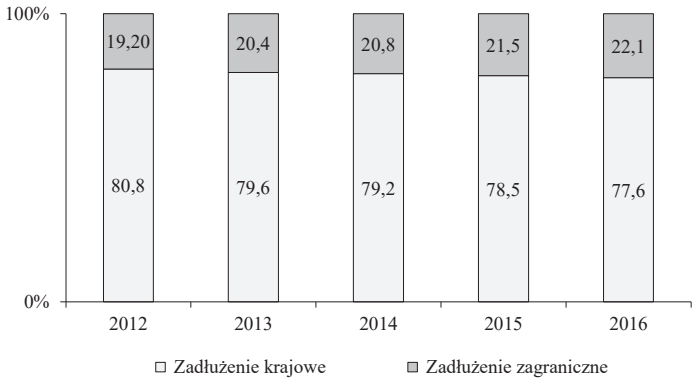
Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Finansów (2017), s. 4.

Tabela 2. Wzrost zadłużenia podsektora samorządowego w danym roku w porównaniu do roku poprzedniego

Rok	Zadłużenie podsektora samorządowego (mld zł)	Wzrost/spadek zadłużenia w danym roku w porównaniu do roku poprzedniego (%)
2012	67,4	4,82
2013	68,4	1,48
2014	71,7	4,82
2015	72,1	0,56
2016	69,6	–3,47

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Finansów (2017), s. 4.

Analizując strukturę zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego i ich związków według kryterium miejsca emisji (przed konsolidacją), dojść można do wniosku, że w podsektorze tym dominuje zadłużenie krajowe, choć udział zadłużenia zagranicznego stopniowo się zwiększał i na koniec 2016 roku osiągnął poziom 22,1% (rys. 1).



Rysunek 1. Struktura długu jednostek samorządu terytorialnego i ich związków według kryterium miejsca emisji (przed konsolidacją)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Finansów (2017), s. 5.

Uwzględniając kryterium instrumentu, w strukturze długu jednostek samorządu terytorialnego dominują kredyty i pożyczki. W analizowanym pięcioleciu instrumenty te stanowiły ponad 90% długu analizowanych jednostek sektora finansów publicznych. Kolejną grupą instrumentów są papiery wartościowe (udział od 5,8 do 7,5%), zaś udział pozostałych instrumentów był niewielki, gdyż w żadnym z analizowanych lat nie przekroczył 1%. Począwszy od 2012 do 2016 roku widoczna jest zatem tendencja wzrostowa udziału kredytów i pożyczek przy jednoczesnym zmniejszaniu się roli papierów wartościowych i zobowiązań wymagalnych (tab. 3).

Tabela 3. Struktura długu jednostek samorządu terytorialnego i ich związków według instrumentu (przed konsolidacją) (%)

Rok	Kredyty i pożyczki	Papiery wartościowe	Pozostałe
2012	92,5	7,2	0,4
2013	91,9	7,5	0,6
2014	93,9	5,8	0,3
2015	94,0	5,8	0,2
2016	93,7	6,2	0,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Finansów (2017), s. 5.

Podsumowanie

Przychody jednostek samorządu terytorialnego umożliwiają nie tylko pokrycie deficytu budżetowego (Pietrewicz, 2010, s. 181 i n.; Sawicka, 2013, s. 155–157), ale również zapewniają szerszą równowagę finansową jednostce samorządu terytorialnego, jak

i zwiększają zakres i przyspieszają procesy inwestycyjne w odniesieniu do infrastruktury komunalnej. Istotną zaletą jest również powiązane z ww. przychodami dążenie do dbałości o zachowanie zdolności i wypłacalności kredytowej (Kornberger-Sokołowska, 2012, s. 188; Gonet, 2013, s. 114) przez jednostki samorządu terytorialnego. Ze stosowaniem przychodów wiążą się jednak również pewne zagrożenia, np. stabilizacji finansowej w przyszłości czy też konieczność ponoszenia kosztów obsługi zadłużenia. Przy wyborze konkretnego rodzaju przychodu jednostka samorządu terytorialnego zawsze powinna kierować się względami prawnymi, ekonomicznymi, społecznymi, prowadzącymi do wyboru najkorzystniejszego rozwiązania (Kornberger-Sokołowska, 2012, s. 188; Kamiński, 2012, s. 178).

Z przeprowadzonych badań analitycznych wynika, że podstawowym źródłem finansowania deficytu jednostek samorządu terytorialnego są kredyty i pożyczki, a w znacznie mniejszym zakresie również papiery wartościowe (przede wszystkim obligacje komunalne) (Ofiarski, 2010, s. 318–340). Uwzględniając z kolei kryterium miejsca emisji, stale utrzymuje się znaczny udział długu krajowego w strukturze zadłużenia podsektora samorządowego, choć podkreślić należy, że dług zagraniczny w analizowanym pięcioleciu wzrósł o blisko 3%.

Obecne rozwiązania prawne związane z przekroczeniem progów ostrożnościowych prowadzić mogą do stopniowego ograniczania swobody jednostek samorządu terytorialnego zarówno w zakresie zaciągania długu, jak i realizowania inwestycji o zasięgu lokalnym. W art. 86 u.f.p. ustawodawca nie uwzględnia w żadnym stopniu udziału procentowego długu podsektora samorządowego w państwowym długu publicznym. Uznać zatem można, że podsektor samorządowy obciążać będą negatywne konsekwencje realizowanych przez podsektor rządowy programów, również o charakterze socjalnym, które wywierają istotny wpływ na państwowy dług publiczny.

W podsektorze samorządowym dominuje udział zadłużenia krajowego, jednakże zauważalna jest tendencja wzrostowa udziału zadłużenia zagranicznego. W strukturze długu jednostek samorządu terytorialnego dominują kredyty i pożyczki, stanowiąc ponad 90% długu analizowanych jednostek. W ogólnym ujęciu zaobserwować można spadek udziału zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w 2016 roku w państwowym długu publicznym o około 2,5 mld zł. Natomiast porównując dane z dwóch ostatnich pełnych lat budżetowych, skonstatować należy, że zadłużenie podsektora rządowego wzrosło o ponad 11,2% w ogólnym ujęciu.

Bibliografia

Bożek, W. (2015). Lokaty wolnych środków z perspektywy jednostek samorządu terytorialnego. W: W.M. Miemiec (red.), *Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Dobrzyński, P. (2014). Prawne instrumenty ograniczające poziom zadłużenia JST. W: P. Walczak (red.), *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Wyzwania w obliczu nowej perspektywy finansowej UE*. Warszawa: C.H. Beck.

Gonet, W. (2013). *Naprawa finansów jednostki samorządu terytorialnego*. Warszawa: Difin.

http://emerytura.gov.pl/wybor-ofezus/reforma-ofe (19.05.2017).

Jastrzębska, M. (2012). *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Lex a Wolters Kluwer.

Kamiński, A. (2012). *Finansowanie dłużne w jednostkach samorządu terytorialnego*. Warszawa: Lex a Wolters Kluwer.

Kornberger-Sokołowska, E. (2012). *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Lexis Nexis.

Mikos-Sitek, A. (2015). W: W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.

Ministerstwo Finansów (2017). Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych IV kw./2016. Biuletyn kwartalny. Warszawa, 31 marca. Pobrane z: www.mf.gov.pl (19.05.2017).

Ofiarski, Z. (2010). *Prawo finansowe*. Warszawa: C.H. Beck.

Pietrewicz, M. (2010). Finanse publiczne. W: J. Ostaszewski (red.), *Finanse*. Warszawa: Difin.

Salachna, J.M. (2012). *Granice samodzielności legislacyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Studium prawnofinansowe na gruncie ustrojowym*. Gdańsk: ODDK.

Salachna, J.M. (2014). *Budżet i wieloletnia prognoza finansowa*. Gdańsk: ODDK.

Sawicka, K. Źródła finansowania deficytu budżetowego (2013). W: W. Miemiec, K Sawicka, M. Miemiec, *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*. Warszawa: Lex a Wolters Kluwer.

Trykozko, R. (2010). *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Warszawa: Taxpress.

Tyniewicki, M. (2013). Komentarz do art. 86 u.f.p. W: E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*. Gdańsk: ODDK.

Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 13 stycznia 2016 r., 9/I/2016, Legalis nr 1428686.

Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 3 lipca 2013 r., 14/40/2013, Legalis nr 726170.

Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 5 lutego 2014 r., 4/6/2014, Legalis nr 950208.

Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie z dnia 1 marca 2011 r., V/971/2011, Legalis nr 1231678.

Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 23 czerwca 2010 r., 44/2010, Legalis nr 248696.

Ustawa z dnia 2.04.1997 r. Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej. Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

Ustawa z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych. T.j. Dz.U. 2016, poz. 1870 ze zm.

Ustawa z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym. T.j. Dz.U. 2016, poz. 814 ze zm.

Ustawa z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie województwa. T.j. Dz.U. 2016, poz. 486 ze zm.

Ustawa z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym. T.j. Dz.U. 2016, poz. 446 ze zm.

Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2509. Pobrane z: www.sejm.gov.pl (19.05.2017).

THE INFLUENCE OF DEBT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS ON LEVEL OF PUBLIC STATE DEBT

Keywords: self-government units, public state debt

Summary. The paper discusses the issue of debt of the local government units and its participation in public debt. The focus was primarily on the indebtedness of local government units, presenting theoretical and statistical issues of title issues based on current legislation, views expressed in doctrine and information published by the Ministry of Finance, as well as the case law of regional accounting chambers. The main research objective of the study is to answer the question of what is the share of local government debt in public debt and what is the reason for its occurrence and source of coverage. The studies conducted, based on a comparative, dogmatic and analytical method, lead to the conclusion that most public debt constitutes State Treasury debt, which is accounted for as part of government debt. The debt of the local government sector is primarily liabilities resulting from deficits of those entities. This is related to the use of returnable sources of its funding. The debt of the government sector in the recent period has increased significantly. Meanwhile, local government units in 2016, despite imposing additional public tasks, have reduced their debt by 3.7% compared to 2015.

Cytowanie

Bożek, W. (2017). Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego na tle państwowego długu publicznego i jego struktura. *Ekonomiczne Problemy Usług*, *4* (129), 41–52. DOI: 10.18276/epu.2017.129-04.