

*dr inż. Agnieszka Parlińska*¹

Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu
Zakład Prawa i Finansów
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Zadłużenie samorządów gminnych w Polsce w latach 2005–2012

WPROWADZENIE

Decentralizacja terytorialna w Polsce spowodowała, że gminy, jako podstawowe jednostki samorządów terytorialnych, otrzymały największy i niezamknięty katalog zadań² mających zaspokoić potrzeby ludności zamieszkującej jej terytorium. Wieloaspektowość decentralizacji³, jak i jej tempo spowodowały, że gminy otrzymały niewystarczające źródła finansowania stopniowo przierzucanych na nie zadań. Środki finansowe, jakimi dysponują gminy nie wystarczają na pokrycie rosnących wydatków, co powoduje powstawanie deficytu budżetowego, a w konsekwencji wzrost zadłużenia tych jednostek [Ruśkowski, Salachna, 2007, s. 26–34].

Zarządzanie bezpieczeństwem finansowym samorządów terytorialnych wymaga podejmowania decyzji odnośnie spełnienia limitów maksymalnego poziomu zadłużenia tych jednostek. Równocześnie na wartości zobowiązań samorządów będą wpływać: rodzaje zobowiązań wykorzystywane przez jednostki sektora w ramach finansowania, rodzaje wykorzystywanych instrumentów dłużnych, czy też przyjęte metody rachunkowe.

Na zadłużenie jednostek wpływają czynniki ekonomiczne i polityczne, a także obowiązujące regulacje prawne. Wśród przyczyn wzrostu deficytu i długu samorządów gminnych wyróżnia się między innymi:

¹ Adres korespondencyjny: SGGW, ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa, e-mail: agnieszka_parlińska@sggw.pl.

² Zasada domniemania kompetencji – art. 163 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.): „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastreżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”.

³ Wieloaspektowość decentralizacji (w sensie decentralizacji terytorialnej) polega na tym, iż musi ona dotyczyć jednocześnie wielu aspektów. Pełna decentralizacja powinna obejmować: decentralizację ustrojową (tzw. aspekt ustrojowy), decentralizację administracyjną (aspekt administracyjny) i decentralizację finansową (aspekt finansowy) – art. 15 ust. 1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku.

- spadek dochodów własnych gmin spowodowany kryzysem gospodarczym,
- wyższa dynamika wydatków w stosunku do dynamiki dochodów,
- uruchamianie samorządowych inwestycji współfinansowanych ze środków funduszy Unii Europejskiej,
- wykorzystanie możliwości zadłużania się gmin na zasadach obowiązujących do końca 2013 roku i obawy utraty zdolności kredytowej po wejściu w życie nowych limitów zadłużenia JST [Poniatowicz, 2010, s. 38; Korolewska, Marchewka-Bartkowiak, 2001, s. 103].

METODYKA BADAŃ I PRZEBIEG PROCESU BADAWCZEGO

Celem podjętych badań jest charakterystyka zadłużenia samorządów gminnych w Polsce w latach 2005–2012. Badaniom poddane zostały samorzady gminne ogółem, jak i poszczególne ich kategorie, tj.: 1576 gmin wiejskich, 306 gmin miejskich i 597 gmin wiejsko-miejskich [Wykaz..., 2010, s. 11]. Realizację postawionego celu badawczego umożliwiły poniższe pytania badawcze:

- Jakie są ograniczenia prawne zadłużania się samorządów gminnych w Polsce?
- Jaki jest poziom i dynamika zmian deficytu budżetowego samorządów gminnych?
- Jaki jest rozmiar i struktura zadłużania się samorządów gminnych ogółem, jak i poszczególnych kategorii gmin?

Informacje i dane dotyczące podjętej problematyki zostały zaczerpnięte z literatury przedmiotu, obowiązujących aktów prawnych oraz ze Sprawozdań Ministerstwa Finansów z wykonania budżetów państwa – *Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2005–2012*. Dostępne dane poddano analizie wykorzystując metody statystyki opisowej.

PRAWNE ASPEKTY ZADŁUŻANIA SIĘ SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH W POLSCE

W polskim ustawodawstwie dług publiczny jest definiowany jako nominalne zadłużenie wszystkich podmiotów sektora finansów publicznych, po wyeliminowaniu przepływów finansowych między jednostkami tego sektora. Legislacja polska nie wprowadza pojęcia rządowego ani samorządowego długu. Stąd terminy te mają charakter umowny. Podmiotowy zakres długu jednostek samorządów terytorialnych (JST) obejmuje zaciągnięte kredyty i pożyczki, wyemitowane papiery wartościowe, przyjęte depozyty oraz wymagalne zobowiązania [Borodo, 2004, s. 218–222; Korolewska, Marchewka-Bartkowiak, 2001, s. 100].

Jednostki samorządu terytorialnego, w tym i gminy, realizując swoje zadania coraz częściej i w coraz większej skali wykorzystują zwrotne źródła finansowania. Środki te służą zarówno finansowaniu wydatków inwestycyjnych, jak i bieżących. Dopiero artykuł 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach

publicznych nakazuje, by wydatki bieżące były wyższe niż dochody bieżące powiększone o nadwyżkę z lat ubiegłych. Wprowadzenie w życie tych zmian przyczyni się do rozdzielenia budżetu bieżącego i inwestycyjnego, a co za tym idzie – do realizacji „złotej reguły zrównoważonego budżetu”.

Gminy, jak wszystkie inne jednostki sektora publicznego zobowiązane są do przestrzegania konstytucyjnego limitu długu publicznego wynoszącego 60% Produktu Krajowego Brutto (PKB). Dodatkowe ograniczenia zadłużenia tzn. procedury ostrożnościowe i sanacyjne przewidziane są w sytuacji, gdy poziom długu publicznego przekroczy 50% PKB. Szczegółowe limity zadłużania się samorządów terytorialnych zdefiniowane zostały w ustawach o finansach publicznych (z 2005 roku tzw. starej i z 2009 roku tzw. nowej). Do roku 2013 obowiązywały przepisy ustawy z 2005 r. o finansach publicznych, w myśl których obowiązywały dwa ograniczenia zadłużenia⁴:

- limit łącznego poziomu zadłużenia wynoszący 60% rocznych dochodów jednostki⁵,
- limit wielkości rocznej spłaty rat długu wynoszący 15% rocznych dochodów jednostki⁶.

Ustawa z 2009 r. o finansach publicznych wprowadza zasadnicze zmiany w omawianych limitach. Znosi limit łącznego poziomu zadłużenia na koniec roku, a limit wielkości rocznej spłaty rat długu uzależnia od wielkości indywidualnego wskaźnika zadłużenia, tj. przeciętnej nadwyżki operacyjnej w minionych trzech latach [Owsiak, 2013, s. 601–617; Swianiewicz, 2011, s. 187–189].

CHARAKTERYSTYKA ZADŁUŻENIA SAMORZĄDÓW GMINNYCH W POLSCE W LATACH 2005–2012

Poziom i dynamika zmian dochodów i wydatków budżetowych gmin odzwierciedlały zarówno wzrost gospodarczy, który miał miejsce w Polsce, jak i problem kryzysu finansowego, który dotknął także finanse lokalne (tabela 1). W latach 2005–2012 zarówno poziom, jak i dynamika zmian dochodów i wydatków samorządów gminnych wykazywały tendencje wzrostowe. W dwóch z badanych lat – w 2005 i 2007 roku – wydatki wzrastały wolniej niż dochody, a w czterech z badanych lat (2006, 2008, 2009, 2010), dynamika wydatków była wyższa niż dochodów. W danym okresie najwyższą dynamikę zmian, zarówno dochodów jak i wydatków, odnotowano w gminach wiejsko-miejskich, a najmniejszą w gminach miejskich.

⁴ Omawianych powyżej limitów nie stosuje się do długu zaciąganego w związku z realizacją projektów współfinansowanych ze środków unijnych. Równocześnie opisywane limity nie obejmują działalności jednostek samorządów terytorialnych prowadzonej za pośrednictwem spółek prawa handlowego [Parlińska, 2012, s. 237–248].

⁵ Art. 169 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 r. nr 249, poz. 2104).

⁶ Art. 170 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

Tabela 1. Poziom i dynamika dochodów, wydatków i wyniku budżetów samorządów gminnych w Polsce

Rok	Dochody	Dynamika dochodów	Wydatki	Dynamika wydatków	Wynik	Wynik dochodów
	mln PLN	(poprzedni rok = 100)	mln PLN	(poprzedni = 100)	mln PLN	%
2005	45 813,2	-	45 837,5	-	-24,3	-0,1
2006	51 724,3	112,9	53 179,6	116,0	-1 455,4	-2,8
2007	57 003,1	110,2	56 074,1	105,4	929,0	1,6
2008	62 317,8	109,3	62 892,7	112,2	-574,9	-0,9
2009	64 882,1	104,1	70 002,6	111,3	-5 120,5	-7,9
2010	72 310,5	111,4	79 740,6	113,9	-7 430,1	-10,3
2011	75 830,7	104,9	79 686,9	99,9	-3 856,2	-5,1
2012	78 407,5	103,4	78 491,4	98,5	-83,9	-0,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie [*Sprawozdania Ministerstwa...*].

Tendencje odnotowane w dochodach i wydatkach samorządów gminnych spowodowały, że w większości przypadków wyniki budżetów gmin były ujemne. Najwyższy poziom deficytu budżetowego, ponad -7,4 mld PLN, został odnotowany 2010 roku. Wyłącznie w 2007 roku wszystkie kategorie gmin oraz w latach 2005 i 2012 gminy wiejskie wykazywały nadwyżkę budżetową.

Tabela 2. Poziom deficytu/nadwyżki budżetowej samorządów gminnych w Polsce w poszczególnych kategoriach gmin

Rok	Poziom deficytu lub nadwyżki budżetowej				Liczba gmin		Udział gmin deficytowych w ogólnej liczbie gmin
	O	W	M	W-M	z budżetem nadwyżkowym	z deficytem budżetowym	
	mln PLN				Liczba		%
2005	-24,3	197,7	-181,2	-40,8	1 362	1 051	43,6
2006	-1 455,4	-565,0	-368,2	-522,2	857	1 556	64,5
2007	929,0	350,6	370,6	207,8	1 529	884	36,6
2008	-574,9	-64,4	-186,5	-323,9	1 316	1 097	45,5
2009	-5 120,5	-1 719,0	-1 610,5	-1 791,0	608	1 805	74,8
2010	-7 430,1	-3 436,3	-1 476,2	-2 517,6	261	2 153	89,2
2011	-3 856,2	-1 735,0	-722,1	-1 399,1	720	1 694	70,2
2012	-83,9	256,4	-217,7	-122,6	1 340	1 074	44,5

Oznaczenia: O – gminy ogółem; W – gminy wiejskie; M – gminy miejskie; W-M – gminy wiejsko-miejskie.

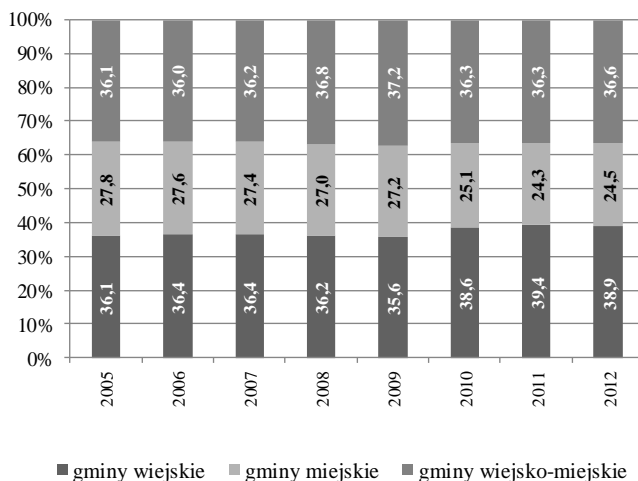
Źródło: opracowanie własne na podstawie [*Sprawozdania Ministerstwa...*].

Podobne tendencje zaobserwowano w liczbie gmin wykazujących deficyt/nadwyżkę budżetową (tabela 2). Największą liczbę gmin z nadwyżką budżetową odnotowano w roku 2007, a udział gmin deficytowych wyniósł 36,6% ogółu

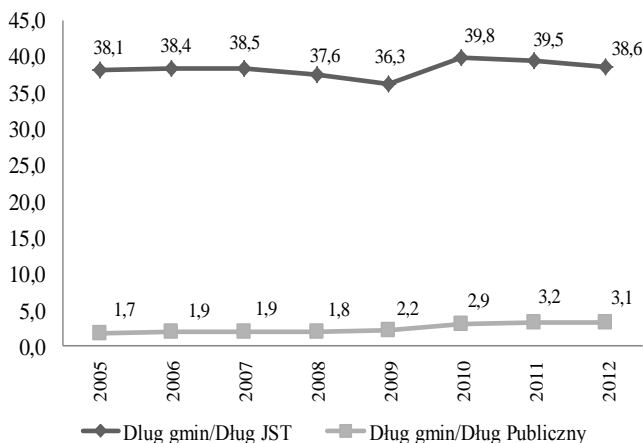
gmin. Najwyższy poziom deficytu i liczby gmin z deficytem budżetowym został odnotowany w 2010 roku.

Obserwowane tendencje potwierdzają, iż do przyczyn narastającego problemu deficytu i zadłużenia samorządów gminnych można zaliczyć między innymi spadek dochodów własnych gmin spowodowany kryzysem gospodarczym, wzrostie wydatków oraz wyższa dynamika wydatków w stosunku do dynamiki dochodów.

Struktura długu samorządów gminnych



Udział długu samorządów gminnych



Rysunek 1. Struktura i udział długu samorządów gminnych w długi samorządowym i długi publicznym w Polsce, % w poszczególnych kategoriach gmin

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Sprawozdania Ministerstwa...].

Wykorzystując dostępne instrumenty pokrywania niedoborów samorządy gminne zaciągają zobowiązania, wśród których ponad połowę stanowią przychody zwrotne z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emisji obligacji komunalnych. Wzrost deficytu budżetowego, a co za tym idzie – wzrost wykorzystania przychodów przyczyniły się do wzrostu zadłużenia samorządów gminnych. W latach 2005–2012 zobowiązania gmin wzrosły niemal 3,2-krotnie do poziomu 26,17 mld PLN. Najwyższą dynamikę zmian zadłużenia samorządów gminnych odnotowano w latach 2009–2010. W analizowanym okresie największy udział w zobowiązaniach samorządów gminnych miały gminy wiejskie (poza 2008 i 2009 r.). Równocześnie systematycznie obserwowano tendencję spadkową udziału zobowiązań gmin miejskich w zobowiązaniach gminnych ogółem.

W analizowanym okresie udział długu samorządowego w relacji do długu publicznego ogółem pozostawał stosunkowo niewysoki (oscylował między 4,54% a 8,07%). Równocześnie udział zadłużenia gmin w długi samorządowym był niższy niż 40%, a w całkowitej wartości długu publicznego oscylował między 1,7–3,2%. Na poziom zadłużenia samorządów gmin i ich udział zarówno w długi publicznym, jak i w długi samorządowym istotny wpływ miało zadłużenie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich (rysunek 1).

Poziom i dynamika zadłużenia samorządów gminnych budzi niepokój o stan finansów oraz możliwości dalszego zaciągania i finansowania zadłużenia tych jednostek. Dane przedstawione w tabeli 3 dotyczące relacji zadłużenia gmin do dochodów budżetowych ogółem potwierdzają dynamiczny wzrost długu tych jednostek. Od 2008 r. udział zobowiązań gmin w kwocie dochodów budżetowych zwiększył się z 17,4% do poziomu 33,4% w 2012 r.

Tabela 3. Poziom i rozkład wskaźnika zadłużenia do dochodów budżetowych w poszczególnych kategoriach gmin

Rok	Wskaźnik zadłużenia do dochodów budżetowych				Liczba gmin								
	O	W	M	W-M	Zadłużone	Poniżej 10%	10%–20%	20%–30%	30%–40%	40%–50%	50%–60%	Powyżej 60%	
2005	17,6	14,6	20,6	19,5	2 292	785	711	451	231	84	21	9	
2006	18,5	15,4	21,8	20,4	2 316	688	766	490	255	84	23	10	
2007	17,5	14,7	20,0	19,2	2 285	749	762	444	211	88	26	5	
2008	17,4	14,5	19,9	19,3	2 273	832	683	426	214	92	24	2	
2009	22,5	18,3	26,7	25,3	2 272	579	607	504	339	165	64	14	
2010	30,3	26,6	33,3	33,3	2 351	280	428	523	483	386	183	68	
2011	34,3	30,8	36,5	37,4	2 305	322	425	492	462	363	210	31	
2012	33,4	29,5	36,3	36,4	2 300	297	451	472	478	380	196	26	

Oznaczenia: O – gminy ogółem; W – gminy wiejskie; M – gminy miejskie; W-M – gminy miejsko-wiejskie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [*Sprawozdania Ministerstwa...*].

W badanym okresie wskaźnik zadłużenia gmin do dochodów ogółem wykazuje tendencję wzrostową we wszystkich kategoriach gmin. Niepokojący jest szybki wzrost tego wskaźnika, który odnotowano w gminach wiejsko-miejskich (z 19,3% w 2008 r. do 36,4% w 2012 r.) i gminach miejskich (z 19,9% z 2008 r., do 36,3% w 2012 r.).

W latach 2005–2012 relacja zadłużenia gmin do dochodów budżetowych ogółem wykazała poziom znacznie niższy od ustawowego limitu 60%. Mimo to nie można zapominać, że analizowane dane stanowią wartość przeciętną dla samorządów gminnych. W badanym okresie wzrasta poziom zadłużenia, ale także zmiany wykazuje liczba i rozkład liczby gmin w poszczególnych przedziałach poziomu zadłużenia do dochodów tych jednostek. W początkowym okresie najliczniejszą grupę zadłużonych gmin odnotowywano w przedziale zadłużenia na poziomie do 20% dochodów budżetowych. Zarówno wzrost deficytu, jak i zadłużania się samorządów gminnych przyczynił się do tego, że w 2012 roku najliczniejszą grupę zarejestrowano w przedziale o zadłużeniu do 40% dochodów ogółem. Liczba gmin w tej grupie stanowiła 73,8% liczby gmin zadłużonych.

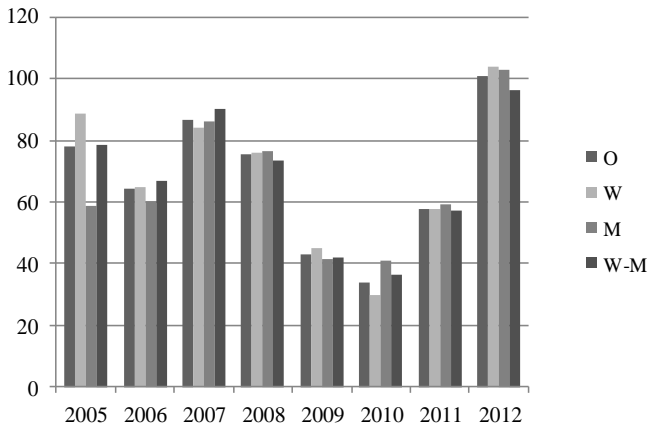
Tabela 4. Charakterystyka zadłużenia samorządów gminnych w Polsce w poszczególnych kategoriach gmin

Rok	Zadłużenie długoterminowe/ Zobowiązania ogółem				Zadłużenie z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek/ Zobowiązania ogółem				Zadłużenie wobec banków/ Zobowiązania ogółem			
	O	W	M	W-M	O	W	M	W-M	O	W	M	W-M
2005	92,8	92,2	93,8	92,7	86,9	95,4	77,9	85,3	53,7	44,1	61,3	57,6
2006	93,6	93,2	94,4	93,5	86,3	94,8	78,9	83,5	58,6	50,3	62,8	63,7
2007	95,1	94,9	96,1	94,5	85,8	94,4	79,5	81,9	62,8	53,9	68,4	67,5
2008	98,0	98,3	97,8	97,9	88,2	94,1	83,3	85,9	71,6	61,6	78,6	76,3
2009	98,4	98,5	98,3	98,3	88,4	93,9	84,2	86,3	78,3	70,1	83,6	82,3
2010	97,4	96,2	98,5	97,9	97,0	98,6	96,5	95,5	83,0	75,8	89,9	85,9
2011	97,8	96,6	99,0	98,2	98,4	98,9	98,7	97,5	84,6	77,8	91,3	87,4
2012	98,4	97,8	98,9	98,7	98,6	99,2	98,0	98,3	86,8	81,0	92,0	89,5

Oznaczenia: O – gminy ogółem; W – gminy wiejskie; M – gminy miejskie; W-M – gminy wiejsko-miejskie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [*Sprawozdania Ministerstwa...*].

W roku 2005 ponad 92% zobowiązań ogółem stanowiły zobowiązania długoterminowe. W kolejnych latach poziom tego wskaźnika sukcesywnie wzrastał do poziomu około 98%. Jednocześnie we wszystkich kategoriach gmin główną częścią długu było zadłużenie wynikające z zaciągniętych kredytów i pożyczek. Banki uważają samorzady za wiarygodnych klientów i coraz częściej dostosowują swoją ofertę do potrzeb tych podmiotów i stają się ich największym wierzycielem (tabela 4).



Rysunek 2. Relacja spłaconych kredytów i pożyczek do nowych zaciągniętych kredytów i pożyczek w Polsce, % w poszczególnych kategoriach gmin

Oznaczenia: O – gminy ogółem; W – gminy wiejskie; M – gminy miejskie; W-M – gminy wiejsko-miejskie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [*Sprawozdania Ministerstwa...*].

Wzrastające zadłużenie samorządów gminnych pociąga za sobą problem znalezienia środków finansowych na jego spłatę. W badanych latach można zaobserwować proces refinansowania zadłużenia wynikającego z zaciągniętych kredytów i pożyczek poprzez zaciąganie nowych zobowiązań. W poszczególnych latach relacja ta wykazywała zmiany, które odzwierciedlały zarówno wzrost gospodarczy, jak i problem kryzysu finansowego (rysunek 2).

Refinansowanie zadłużenia wynika głównie z braku innych źródeł możliwych do wykorzystania w ramach bieżącego regulowania zobowiązań takich jak: nadwyżki budżetowej, płynnych aktywów finansowych, środków ze sprzedaży majątku trwałego czy innych rezerw. Jednakże w ostatnim okresie wśród pobudek rolowania długu można zauważyć możliwość obniżenia kosztów obsługi długu.

PODSUMOWANIE

Problematyka wzrastającego deficytu i zadłużenia sektora samorządów terytorialnych, w tym i gmin, nadal budzi obawy o stan polskich finansów publicznych. Z przeprowadzonych badań wynika, że udział zadłużenia całego sektora samorządowego w długu publicznym był stosunkowo niski i nie przekraczał 8,1%. Równocześnie udział zobowiązań samorządów gminnych w długu publicznym nie przekroczył 3,2%.

W latach 2005–2012 względny poziom zadłużenia samorządów gminnych był niski, ale do roku 2011 wykazywał tendencje wzrostową. W badanych latach

wskaźnik zadłużenia do dochodów budżetowych gmin ogółem był mniejszy niż 34,3% i prawie o połowę niższy od maksymalnego poziomu 60%. Najwyższy poziom tego wskaźnika odnotowano w gminach wiejsko-miejskich, a najniższy w gminach wiejskich.

Zaobserwowane tendencje w poziomie i wzroście długu samorządów gminnych stwarzają niebezpieczeństwo nadmiernego zadłużania się, a co za tym idzie – ewentualnej utraty płynności tych jednostek. Dodatkowo zmiany w rozkładzie liczby gmin w poszczególnych przedziałach poziomu zadłużenia do dochodów tych jednostek potwierdzają niepomyślnie tendencje w zadłużeniu analizowanych jednostek samorządu terytorialnego.

W zadłużeniu samorządów gminnych przeważającą część stanowią zobowiązania długoterminowe, co może świadczyć o tym, że kredyty, pożyczki i obligacje posłużyły głównie do sfinansowania inwestycji. Zadłużenie wzrastało głównie poprzez zaciągane kredyty i pożyczki, a wierzycielami były głównie banki.

Obowiązujące od 2014 roku nowe limity zaciągania zobowiązań przyczynią się do zmian w zadłużeniu jednostek samorządów terytorialnych.

LITERATURA

- Borodo A., 2004, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Wyd. LexisNexis, Warszawa.
- Korolewska M., Marchewka K., Bartkowiak K., 2011, *Zadłużenie samorządów terytorialnych w Polsce*, „Studia BAS” nr 4(28).
- Owsiak S., 2013, *Finanse publiczne teoria i praktyka*, Wydawnictwo PWN, Warszawa.
- Parlińska A., 2012, *Rola obligacji komunalnych w finansowaniu inwestycji samorządów terytorialnych w Polsce [w:] Instrumenty i metody racjonalizacji finansów publicznych*, red. R. Przygodzka, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- Poniatowicz M., Salachna J., Perło D., 2010, *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Ruśkowski E., Salachna J., 2007, *Finanse lokalne po akcesji*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Swianiewicz P., 2011, *Finanse samorządowe – koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Wydawnictwa MUNICIPIUM, Warszawa.
- Sprawozdania Ministerstwa Finansów z wykonania budżetów państwa – Informacja o Wykonaniu Budżetów Jednostek Samorządu Terytorialnego z lat 2005–2012.*
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. nr 157, poz. 1240 i 1241 z późn. zm.).
- Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 r. nr 249 poz. 2104 z późn. zm.).
- Wykaz identyfikatorów i nazw jednostek podziału terytorialnego kraju*, 2010, GUS, Warszawa.

Streszczenie

Problem bardzo wysokiego poziomu deficytu budżetowego i długu publicznego w Polsce zwrócił uwagę społeczeństwa na dylemat finansowych zobowiązań podmiotów sektora publicznego na różnych poziomach, w tym i sektora samorządowego. Źródła finansowania, jakimi dysponują jednostki samorządów terytorialnych, w tym i gminy, nie wystarczają na pokrycie rosnących wydatków, co w efekcie powoduje wzrost zadłużenia tych jednostek.

W artykule zaprezentowano charakterystykę i ocenę zadłużenia samorządów gminnych w Polsce w latach 2005–2012. Dane pochodzące ze Sprawozdań Ministerstwa Finansów z wykonania budżetu państwa poddano analizie wykorzystując metody statystyki opisowej. Autorka wyszczególniła podstawowe regulacje prawne dotyczące definicji długu samorządu gminnego i ograniczeń prawnych zadłużania się jednostek samorządów terytorialnych. Równocześnie dokonano oceny poziomu, dynamiki zmian i struktury zadłużenia samorządów gminnych ogółem, jak i w poszczególnych kategoriach gmin.

Przeprowadzona analiza pozwoliła na stwierdzenie, iż udział zadłużenia gmin nie miał znaczącego wpływu na poziom długu publicznego. Pomimo tendencji wzrostowej zadłużenia samorządów gminnych nie odnotowano problemu z płynnością finansową tych jednostek. Długoterminowy charakter długu może świadczyć o tym, że kredyty, pożyczki i obligacje posłużyły głównie do sfinansowania inwestycji. Zadłużenie wzrastało głównie poprzez zaciągane kredyty i pożyczki, a wierzycielami były najczęściej banki. Równocześnie w badanych latach można zaobserwować proces rolowania zadłużenia wynikającego z zaciągniętych kredytów i pożyczek poprzez zaciąganie nowych zobowiązań.

Słowa kluczowe: deficyt budżetowy, dług publiczny, przychody zwrotne, kredyty i pożyczki, obligacje komunalne

Municipal Government Debt in Poland in the Years 2005–2012*Summary*

The problem of a very high level of budget deficit and public debt in Poland drew the public attention to the dilemma of financial liabilities of public sector entities at various levels, including the local government. The paper presents the characteristics and evaluation of municipal government's debt in Poland in the years 2005–2012. It specifies the basic regulations concerning the definition of the municipal government debt and legal constraints indebtedness of local and regional authorities. At the same time, the article contains an assessment of the level and structure of the municipal government's debt dynamics in general and in specific categories. Data from the Reports of Ministry of Finance was analysed using descriptive statistics methods.

The analysis carried out allowed to conclude that the share of the municipalities' debt had no significant effect on the level of public debt. Despite the upward trend in the debt of local governments financial liquidity problem with these units was noted. The long-term nature of the debt can attest to that loans and bonds were used mainly for financed investment. The debt increased mainly through loans taken out, and the creditors were mainly banks. At the same time in the analysed years' process of rolling over with debt arising from loans and borrowings by incurring new liabilities could have been observed.

Keywords: budget deficits, public debt, repayable revenue, loans, municipal bonds

JEL: H72