

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 330

Finanse

na rzecz zrównoważonego rozwoju

Gospodarka – etyka – środowisko

Redaktorzy naukowci

Leszek Dziawgo, Leszek Patrzalek



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redaktor Wydawnictwa: Barbara Majewska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Cibis

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2014

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-460-8

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	11
Marcin Będzieszak: Opłaty za usługi i dochody własne jako źródło finansowania wybranych zadań w miastach wojewódzkich w Polsce	13
Renata Biadacz, Kazimierz Juszczyk: Analiza wykorzystania kolektorów słonecznych do wytworzenia ciepłej wody użytkowej.....	22
Joanna Błach, Anna Doś: Zastosowanie modelu DuPonta w kontekście zarządzania środowiskiem w przedsiębiorstwie – możliwości wykorzystania w praktyce polskich przedsiębiorstw	34
Iwetta Budzik-Nowodzińska: Efektywność ekonomiczna przedsięwzięć inwestycyjnych z zakresu energetyki odnawialnej jako czynnik zrównoważonego rozwoju.....	42
Michał Buszko: Społeczna odpowiedzialność banków giełdowych – korzyści inwestycyjne z tytułu uczestnictwa w RESPECT Index	52
Beata Domańska-Szaruga: Konkurencyjność banków spółdzielczych jako partnerów lokalnych społeczności.....	63
Joanna Działo: Instytucje fiskalne a standardy etyczne w polityce fiskalnej ..	72
Beata Zofia Filipiak: Kierunki i skutki przekształceń lokalnej gospodarki odpadami komunalnymi w świetle zmian ustawowych	80
Monika Foltyn-Zarychta: Koncepcja zmniejszającej się w czasie stopy dyskonta w ocenie efektywności inwestycji publicznych o oddziaływaniach długoterminowych	89
Marzena Ganc, Magdalena Mądra-Sawicka: Wpływy do budżetów gmin przy wprowadzeniu podatku dochodowego w indywidualnych gospodarstwach rolnych	99
Maria Magdalena Golec: Zrównoważony rozwój spółdzielni kredytowych w Polsce w oparciu o zasadę lokalności	108
Karolina Gwarda: Źródła finansowania zakupu zero- i niskoemisyjnych środków transportu publicznego w Polsce	116
Jerzy Gwizdała: Rola Banku Ochrony Środowiska SA w Warszawie w finansowaniu inwestycji w obszarze ochrony atmosfery.....	126
Agnieszka Huterska, Robert Huterski: Wykorzystanie podatku od nieruchomości dla zrównoważonego rozwoju miast na przykładzie Torunia	135
Agnieszka Jachowicz: Główne trendy w polityce podatkowej w krajach Unii Europejskiej w okresie kryzysu	148
Alicja Janusz: Przegląd istniejących i projektowanych rozwiązań w zakresie funduszy restrukturyzacyjnych sektora finansowego w Unii Europejskiej	157

Barbara Karlikowska: Ryzyko środowiska naturalnego a działalność przedsiębiorstw	165
Magdalena Klopott: Mechanizmy finansowania przyjaznego środowisku demontażu statków – fundusz recyklingowy.....	173
Lidia Kłos: Wiedza i świadomość ekologiczna studentów	182
Adam Kopiński: Taksonomia i zastosowanie metody Hellwiga w ocenie efektywności funduszy inwestycyjnych	192
Andrzej Koza: Finansowe instrumenty wsparcia samozatrudnienia osób niepełnosprawnych w Wielkiej Brytanii i Polsce	205
Grażyna Leśniewska: Sztuka zrównoważonego życia	214
Agnieszka Lorek: Lokalna polityka energetyczna w zrównoważonym rozwoju gmin śląskich	222
Agnieszka Łukasiewicz-Kamińska: Waluta wirtualna – moda, czy pieniądź przyszłości?.....	231
Ireneusz Miciuła, Krzysztof Miciuła: Energia odnawialna i jej aspekty finansowe jako element zrównoważonego rozwoju Polski	239
Tomasz Piotr Murawski: Ocena działań społecznej odpowiedzialności biznesu – przegląd wybranych metod	248
Marta Musiał: Dylematy zarządzania finansami osobistymi w kontekście koncepcji solidarności międzypokoleniowej.....	258
Bogdan Nogalski, Andrzej Kozłowski: Zarządzanie finansami w samorządzie gminnym wobec wyzwań nowego zarządzania publicznego.....	266
Teresa Orzeszko: Miejsce edukacji finansowej społeczeństwa w strategii społecznej odpowiedzialności biznesu krajowych banków giełdowych w Polsce	274
Agnieszka Parlińska: Wybrane aspekty zadłużania się samorządów gminnych w Polsce	284
Andrzej Parzonko: Przewidywalność i stabilizacja cen mleka jako czynnik zrównoważonego rozwoju gospodarstw rolniczych i przedsiębiorstw przetwórczych.....	293
Monika Pettersen-Sobczyk: Modele biznesowe banków w kontekście koncepcji zrównoważonego rozwoju	301
Dariusz Piotrowski: Wartości islamu a koncepcja zrównoważonego rozwoju	308
Michał Polasik, Anna Piotrowska: Transakcyjne wykluczenie finansowe w Polsce w świetle badań empirycznych.....	316
Adriana Przybyszewska: Determinanty przedsiębiorczości kobiet na przykładzie wybranych krajów	326
Eleonora Ratowska-Dziobiak: Rozwój kanału <i>direct</i> na polskim rynku ubezpieczeń	336
Adam Reczuch: Wykluczenie finansowe osób młodych w perspektywie założenia nowego gospodarstwa domowego	344

Robert Skikiewicz: Bariery w działalności instytucji finansowych na tle zmian sytuacji gospodarczej Polski	352
Beata Skubiak: Wpływ kryzysu finansowego i gospodarczego na rozwój zrównoważony, ze szczególnym uwzględnieniem konsekwencji społecznych.....	361
Sylwia Słupik: Proekologiczne strategie rozwoju przedsiębiorstw województwa śląskiego.....	369
Małgorzata Solarz: Ochrona konsumenta a wykluczenie finansowe stanowiące wynik niewłaściwego zarządzania ryzykiem finansowym codzienności	378
Anna Spoz: E-faktury – nowinka technologiczna czy upowszechniający się sposób dokumentowania transakcji gospodarczych	387
Joanna Stawska: Znaczenie <i>policy mix</i> dla działalności inwestycyjnej przedsiębiorstw w kontekście zrównoważonego rozwoju.....	397
Marek Szturo, Joanna Tomczyk: Rozwój zrównoważony miast jako szansa dla prywatnych inwestycji na przykładzie aglomeracji azjatyckich.....	406
Paulina Szulc-Fischer: Proekologiczne inicjatywy klastrowe	414
Magdalena Ślebocka: Fundusze unijne dla zrównoważonego rozwoju – bariery w pozyskiwaniu i rozliczaniu na przykładzie gmin województwa łódzkiego.....	424
Aneta Tylman: Obszary badań prawno-finansowych zrównoważonego rozwoju – próba identyfikacji	432
Piotr Urbanek: Standardy etyczne polityki wynagradzania kadry kierowniczej w bankach w okresie kryzysu finansowego – próba oceny.....	439
Tomasz Uryszek: Międzypokoleniowa redystrybucja długu publicznego na przykładzie krajów Unii Europejskiej	448
Julia Anna Wachowska: Rynek kredytów mieszkaniowych w Polsce – studium analityczne	458
Damian Walczak: Solidaryzm społeczny a uprawnienia emerytalne grup uprzywilejowanych.....	468
Marcelina Więckowska: Inwestorzy instytucjonalni na rynku inwestycji w energię odnawialną	477
Paweł Witkowski: Ryzyko węglowe – koncepcja i pomiar.....	486
Bogdan Włodarczyk: Tworzenie oferty bankowej z wykorzystaniem bankowości elektronicznej	495
Justyna Zabawa: Zarządzanie kapitałem ludzkim we współczesnych bankach w kontekście ich ekologicznej odpowiedzialności	503
Marika Ziemia, Krzysztof Świeszczak: Reklamy bankowe – między manipulacją a faktyczną potrzebą klientów.....	511

Summaries

Marcin Będzieszak: User charges and own-source revenues as sources of financing selected tasks in voivodeship cities in Poland	21
Renata Biadacz, Kazimierz Juszczak: Analysis of the use of solar collectors to produce hot water	33
Joanna Blach, Anna Doś: The application of the DuPont model in the context of corporate environmental management – evidence from the Polish companies	41
Iwetta Budzik-Nowodzińska: Economic effectiveness of investments related to the renewable energy sources as a factor of sustainable development...	51
Michał Buszko: Corporate Social Responsibility of stock exchange listed banks – investing profits due to participation in RESPECT Index.....	62
Beata Domańska-Szaruga: Competitiveness of cooperative banks as local community partners	71
Joanna Działo: Fiscal institutions and ethical standards in fiscal policy.....	79
Beata Zofia Filipiak: Directions and consequences of the transformation of local economy of municipal waste in the light of changes in the laws.....	88
Monika Foltyn-Zarychta: The concept of time-declining discount rate in the appraisal of public projects with long-term effects	98
Marzena Ganc, Magdalena Mądra-Sawicka: The proceeds to municipalities with the introduction of income tax in individual farms.....	107
Maria Magdalena Golec: Sustainable development of Polish credit cooperatives based on the principle of localness.....	115
Karolina Gwarda: Sources of funding the purchase of zero- and low carbon means of public transport in Poland	125
Jerzy Gwizdała: The role of the environment protection bank JSC in Warsaw in financing investment in the protection of the atmosphere	133
Agnieszka Huterska, Robert Huterski: Application of property tax in sustainable development of towns with town of Toruń as an example.....	147
Agnieszka Jachowicz: Main trends in tax policy in the European Union states in the times of crisis	156
Alicja Janusz: The review of existing and anticipated solutions for the financial sector restructuring funds in the European Union	164
Barbara Karlikowska: Natural environment risk and activities of enterprises	172
Magdalena Klopott: Financing mechanisms of the environmentally friendly ship dismantling – case of recycling fund	181
Lidia Klos: Environmental knowledge and awareness of students.....	191
Adam Kopiński: Taxonomy and application of Hellwig’s method for assessing the effectiveness of investment funds	204
Andrzej Koza: Financial instruments of disabled people self-employment support in Great Britain and Poland	213

Grażyna Leśniewska: Art of sustainable life	221
Agnieszka Lorek: Local energy policy for the sustainable development of the Silesian communities	230
Agnieszka Łukasiewicz-Kamińska: Digital currency – temporary trend or money of future?	238
Ireneusz Miciuła, Krzysztof Miciuła: Renewable energy and its financial implications as a component of sustainable development of Poland	247
Tomasz Piotr Murawski: An evaluation of Corporate Social Responsibility – review of chosen methods	257
Marta Musiał: Personal finance management dilemmas in the context of intergenerational solidarity concept	265
Bogdan Nogalski, Andrzej Kozłowski: Finance management in commune self-government in the face of challenges of new public management	273
Teresa Orzeszko: Importance of financial education of society in CSR strategy of domestic listed banks in Poland	283
Agnieszka Parlińska: Selected aspects of the indebtedness of municipalities in Poland	292
Andrzej Parzonko: Predictability and price stabilization of milk as a factor in the sustainable development of farms and food processing enterprises	300
Monika Pettersen-Sobczyk: Banks business models in the context of sustainable development concept	307
Dariusz Piotrowski: Values of islam and the concept of sustainable development	315
Michał Polasik, Anna Piotrowska: Empirical studies on transactional financial exclusion in Poland	325
Adriana Przybyszewska: Determinants of entrepreneurship of women based on selected countries	335
Eleonora Ratowska-Dziobiak: Development of the direct channel on the Polish insurance market	343
Adam Reczuch: Financial exclusion of young people in the perspective of establishment of a new household	351
Robert Skikiewicz: Barriers of activity of financial institutions against the background of changes in the economic situation of Poland	360
Beata Skubiak: The impact of economic and financial crisis on sustainable development with focus on social consequences	368
Sylvia Słupik: Ecological strategies for the development of Silesian Voivodeship enterprises	377
Małgorzata Solarz: Consumer protection vs. financial exclusion as a result of incorrect everyday financial risk management	386
Anna Spoz: E-invoices – technological novelty or a spreading method of documenting commercial transactions	396

Joanna Stawska: The importance of policy mix for investment activities of enterprises in the context of sustainable development	405
Marek Szturo, Joanna Tomczyk: Sustainable urban development as an opportunity for private investments on the example of Asian agglomerations.....	413
Paulina Szulc-Fischer: Pro-ecological cluster initiatives	423
Magdalena Ślebocka: EU funds for sustainable development – barriers in obtaining and accounting on the example of municipalities of Łódź Voivodeship.....	431
Aneta Tylman: Areas of legal and financial studies of sustainable development – an attempt to identify.....	438
Piotr Urbanek: Ethical standards of top executive’s remuneration policy in the banking sector during the financial crisis – attempt to assess	447
Tomasz Uryszek: Intergenerational redistribution of public debt. The example of European Union countries	457
Julia Anna Wachowska: Housing loans market in Poland – analytical project	467
Damian Walczak: Social solidarity and the pension rights of privileged groups	476
Marcelina Więckowska: Institutional investors in the renewable energy investment market.....	485
Paweł Witkowski: Carbon risk – concept and measurement	494
Bogdan Włodarczyk: Creation of banking offer using e-banking	502
Justyna Zabawa: Human capital management in contemporary banks, in the context of corporate eco-responsibility	510
Marika Ziemia, Krzysztof Świeszczak: Banking advertising – between a manipulation and a real customer need.....	520

Agnieszka Parlińska

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

WYBRANE ASPEKTY ZADŁUŻANIA SIĘ SAMORZĄDÓW GMINNYCH W POLSCE

Streszczenie: W artykule zaprezentowano wybrane aspekty zadłużania się samorządów gminnych w Polsce. Wyszczególniono podstawowe regulacje prawne dotyczące definicji długu samorządu gminnego i ograniczeń prawnych zadłużania się jednostek samorządów terytorialnych. Dokonano też oceny poziomu zmian, ich dynamiki i struktury zadłużenia samorządów gminnych w latach 2005-2013. Udział zadłużenia gmin w długu publicznym nie przekroczył 3,2%, stąd restrukturyzacja lub zmniejszenie długu gmin nie wpłynie znacząco na sytuację finansów publicznych. Pomimo wzrostu zadłużenia gminy nie wykazywały problemu z płynnością finansową.

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

DOI: 10.15611/pn.2014.330.30

1. Wstęp

Problem bardzo wysokiego poziomu deficytu budżetowego i długu publicznego w Polsce zwrócił uwagę społeczeństwa na dylemat finansowych zobowiązań podmiotów sektora publicznego na różnych poziomach, między innymi sektora samorządowego. Do oceny zadłużenia sektora samorządowego można podejść z dwóch punktów widzenia: makro- i mikroekonomicznego. W pierwszym zwraca się uwagę, jaki wpływ na dług publiczny będzie miał poziom zadłużenia sektora samorządowego. W drugim, mikroekonomicznym podejściu zastanawiająca staje się sytuacja poszczególnych jednostek samorządowych. W szczególności istotne jest znalezienie odpowiedzi na pytanie: czy zadłużenie nie wzrasta do niebezpiecznego poziomu, zagrażającego wykonywaniu zadań publicznych na rzecz społeczności lokalnej?

W wyniku reform decentralizacyjnych gminy – jako podstawowe jednostki samorządów terytorialnych – otrzymały największy i niezamknięty katalog zadań¹ mających zaspokoić potrzeby ludności zamieszkującej jej terytorium. Źródła finansowania, jakimi dysponują gminy, nie wystarczają na pokrycie rosnących wydatków,

¹ Zasada domniemania kompetencji – art. 163 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.: „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”.

co w efekcie powoduje powstawanie deficytu budżetowego. Wykorzystując dostępne instrumenty pokrywania niedoborów, samorzady gminne zaciągają zobowiązania najczęściej w formie kredytów i pożyczek.

2. Metodyka badań i przebieg procesu badawczego

Celem podjętych badań jest próba oceny poziomu zadłużenia gmin w Polsce w latach 2005-2012. Badaniom poddane zostały samorzady gminne ogółem oraz poszczególne ich kategorie, tj.: gminy wiejskie, miejskie i wiejsko-miejskie. W realizacji przyjętego celu istotne jest rozpoznanie ograniczeń prawnych zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego oraz zbadanie problemów: poziomu deficytu, różnic w przychodach oraz rozmiaru i skutków zadłużania się samorządów gminnych ogółem oraz poszczególnych kategorii gmin.

Informacje i dane dotyczące badanej problematyki zostały zaczerpnięte z literatury przedmiotu, aktualnych aktów prawnych oraz ze sprawozdań Ministerstwa Finansów z wykonania budżetów państwa – Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

3. 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 sektora². Ustawa nie wprowadza ani pojęcia długu rządowego, ani samorządowego. Stąd termin „dług samorządowy” ma 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].

Realizując swoje zadania, gminy coraz częściej i na coraz większą skalę wykorzystują zwrotne źródła finansowania do finansowania zarówno wydatków inwestycyjnych, jak i bieżących. Dopiero artykuł 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych nakazuje, by wydatki bieżące były niższe niż dochody bieżące powiększone o nadwyżkę z lat ubiegłych. Zmiany te przyczyniają się do rozdziału budżetu bieżącego i inwestycyjnego, a co za tym idzie – do realizacji „złotej reguły zrównoważonego budżetu”³.

² Art. 73 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

³ Zgodnie z nią władze samorządowe nie powinny zaciągać długu na finansowanie bieżących wydatków budżetowych. Długiem powinny być finansowane wydatki inwestycyjne. Pokrywanie wydatków przeznaczanych na cele inwestycyjne zwrotnymi źródłami finansowania jest uzasadnione tylko w szczególnych przypadkach.

Tabela 1. Limity zadłużania się jednostek samorządów terytorialnych w Polsce

Limit łącznego poziomu zadłużenia	Limit wielkości rocznej spłaty rat długu	Limit ogólny wielkości długu publicznego
Do 2013 r. – 60% rocznych dochodów ^{a)} . Od 2014 r. – zniesiony.	Do 2013 r. 15% rocznych dochodów ^{b)} . Od 2014 r. – w zależności od indywidualnego wskaźnika zadłużenia samorządów terytorialnych ^{c)} .	60% PKB.

^{a)} Art. 170 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych; ^{b)} Art. 169 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych; ^{c)} Art. 243 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – Indywidualny wskaźnik zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego – określa, że w danym roku budżetowym wartość spłaty zobowiązań wraz z kosztami ich obsługi do dochodów ogółem budżetu nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Parlińska 2012, s. 237-248].

Obowiązujące limity zadłużania się samorządów terytorialnych w Polsce zostały przedstawione w tabeli 1. Gminy jako jednostki sektora publicznego zobowiązane są do przestrzegania konstytucyjnego limitu długu publicznego wynoszącego 60% produktu krajowego brutto (PKB). Równocześnie dodatkowe ograniczenia zadłużenia, tzn. procedury ostrożnościowe i sanacyjne⁴, przewidziane są w sytuacji, gdy poziom długu publicznego przekroczy 50% PKB. Szczegółowe limity zadłużania się samorządów terytorialnych oznaczone zostały w ustawach o finansach publicznych (z 2005 r., tzw. starej, i z 2009 r., tzw. nowej). Do roku 2013 obowiązywały przepisy ustawy z 2005 r. o finansach publicznych, w myśl których obowiązywały dwa ograniczenia zadłużenia: limit łącznego poziomu zadłużenia i limit wielkości rocznej spłaty rat długu. Wynosiły one odpowiednio 60% i 15%⁵ rocznych dochodów jednostki. Ustawa z 2009 r. o finansach publicznych wprowadziła zasadnicze zmiany w omawianych limitach. Zniosła limit łącznego poziomu zadłużenia na koniec roku, a limit wielkości rocznej spłaty rat długu uzależniła od wielkości przeciętnej nadwyżki operacyjnej w minionych trzech latach⁶ [Owsiak 2013, s. 601-617; Swianiewicz 2011, s. 187-189].

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

⁴ Rozdział 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

⁵ W pewnych warunkach, gdy relacja państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto przekroczy 55%, środki pieniężne przeznaczone w danym roku budżetowym na obsługę i spłatę długu samorządowego nie mogą przekroczyć 12% planowanych dochodów, chyba że obciążenia te w całości wynikają ze zobowiązań zaciągniętych przed datą ogłoszenia relacji długu do PKB.

⁶ Art. 242 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

4. Ocena zadłużenia samorządów gminnych w Polsce

W latach 2005-2012 dochody i wydatki samorządów gminnych, a także ich dynamika wykazywały tendencje wzrostowe. W czterech z badanych lat (2006, 2008, 2009, 2010), dynamika wydatków była wyższa niż dochodów, a w 2005 i 2007 r. wydatki wzrastały wolniej niż dochody. Dynamika zmian dochodów i wydatków budżetowych gmin odzwierciedlała zarówno wzrost gospodarczy w Polsce, jak i kryzys finansowy, który dotknął także finansów lokalnych (tabela 2).

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

Rok	Kategoria gminy				Liczba gmin	
	wiejskie	miejskie	wiejsko- miejskie	ogółem	z nadwyżką budżetową	z deficytem budżetowym
	mln PLN				liczba	
2005	197,7	-181,2	-40,8	-24,3	1362	1051
2006	-565,0	-368,2	-522,2	-1455,4	857	1556
2007	350,6	370,6	207,8	929,0	1529	884
2008	-64,4	-186,5	-323,9	-574,9	1316	1097
2009	-1719,0	-1610,5	-1791,0	-5120,5	608	1805
2010	-3436,3	-1476,2	-2517,6	-7430,1	261	2153
2011	-1735,0	-722,1	-1399,1	-3856,2	720	1694
2012	256,4	-217,7	-122,6	-83,9	1340	1074

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

Analizując wyniki budżetów gmin, można zaobserwować, że w większości przypadków były ujemne i wykazywały deficyt budżetowy, którego najwyższy poziom, ponad -7,4 mld zł, został odnotowany w 2010 r. Jedynie w 2007 r. wszystkie kategorie gmin, a w latach 2005 i 2012 gminy wiejskie wykazywały nadwyżkę budżetową. Największa liczba gmin z deficytem budżetowym została odnotowana w 2010 r. (1805 gmin, czyli 89,2% ogółu gmin).

Ponad połowę przychodów samorządów gminnych stanowią przychody zwrotne z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emisji obligacji komunalnych (tabela 3). Kredyty i pożyczki odnotowywano w każdym badanym roku, ale poziom ich wykorzystania wykazywał znaczące różnice. Dynamika zmian tych przychodów w samorządach gminnych oscylowała od 78,7% w 2007 r. do prawie 170,7% w roku 2009. W badanym okresie największy udział i dynamikę zmian przychodów z kredytów i pożyczek odnotowano w gminach wiejskich.

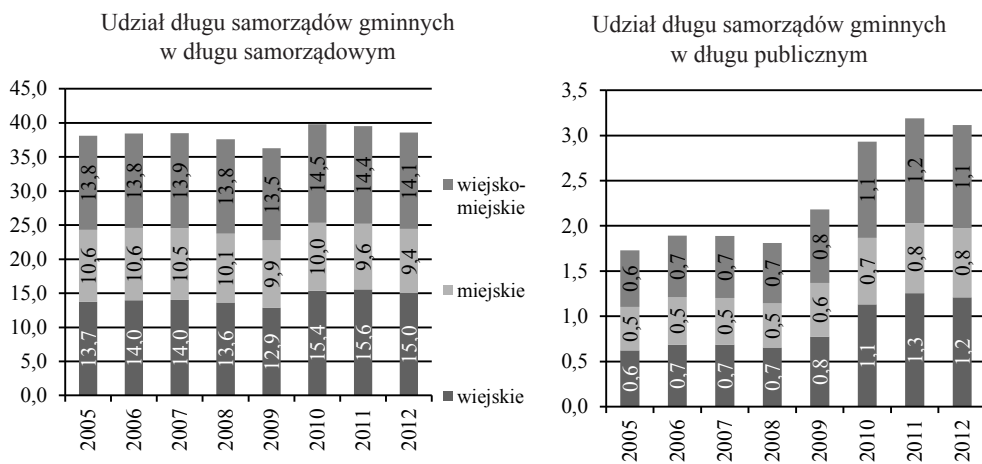
Chociaż dominującą formą finansowania działalności inwestycyjnej są kredyty i pożyczki, zaobserwowano zwiększenie popularności obligacji komunalnych wśród wszystkich typów gmin. Jednak ich wartości były znacznie niższe niż kredytów i pożyczek. Największą popularność obligacji komunalnych odnotowano wśród gmin

Tabela 3. Źródła finansowania deficytu budżetowego samorządów gminnych w Polsce

Rok	Przychody	Dynamika przychodów	Przychody z kredytów i pożyczek	Przychody z kredytów i pożyczek na realizację programów i projektów dofinansowanych ze środków UE/ przychody z kredytów i pożyczek	Przychody z emisji obligacji komunalnych	Emisja obligacji komunalnych na realizację programów i projektów dofinansowanych ze środków UE/ przychody z emisji obligacji komunalnych
	mln zł	(poprzedni rok = 100)	mln zł	%	mln zł	%
2005	5 537,9		2 949,2	19,1	248,8	3,0
2006	7 570,9	136,7	3 919,0	27,8	392,1	6,0
2007	6 728,6	88,9	3 082,8	18,9	274,3	10,1
2008	8 682,9	129,0	3 252,7	9,5	433,1	1,8
2009	12 061,5	138,9	5 552,0	10,0	960,7	6,1
2010	16 026,7	132,9	8 934,6	19,4	1 560,2	12,4
2011	13 966,1	87,1	7 363,2	21,2	1 182,4	11,4
2012	10 267,4	73,5	4 825,9	20,5	901,6	9,8

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

miejskich [Parlińska 2012, s. 237-248]. W latach 2005-2012 udział kredytów na inwestycje współfinansowane ze środków UE w całkowitej wartości kredytów był zauważalny i skorelowany z czasem trwania perspektyw finansowych UE (2004-2006 i 2007-2013).



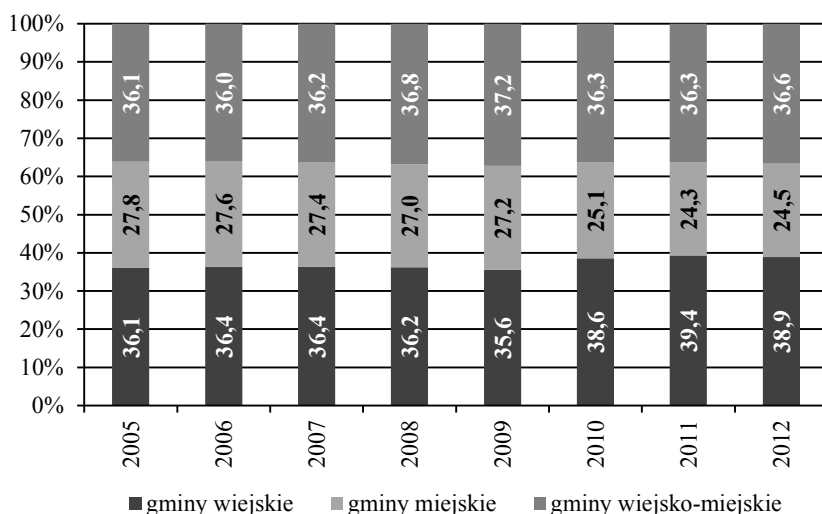
Rys. 1. Udział procentowy długu samorządów gminnych w długu samorządowym i długu publicznym w Polsce w poszczególnych kategoriach gmin

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

Wzrost wykorzystania przez sektor samorządowy, w tym gminy, przychodów zwrotnych stwarza problem zadłużenia. W całym analizowanym okresie, a więc 2005-2012, udział długu samorządowego w relacji do długu publicznego ogółem pozostawał stosunkowo niewysoki, jednakże udział zadłużenia sektora samorządowego w łącznym długu sektora finansów publicznych zwiększył się w tym czasie z 4,54% do 8,07%. Równocześnie udział zadłużenia gmin w długu samorządowym był niższy niż 40%, a w całkowitej wartości długu publicznego oscylował między 1,7% a 3,2% (rys. 1). Zadłużenie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich miało istotny wpływ na poziom zadłużenia samorządów gmin i ich udział zarówno w długu publicznym, jak i w długu samorządowym. Przyczyn tak gwałtownego wzrostu długu samorządów gminnych można upatrywać w:

- spadku dochodów własnych gmin, spowodowanym kryzysem gospodarczym,
- uruchamianiu samorządowych inwestycji współfinansowanych ze środków funduszy Unii Europejskiej,
- wykorzystaniu możliwości zadłużania się gmin na zasadach obowiązujących do końca 2013 r. i obawie utraty zdolności kredytowej po wejściu w życie nowych limitów zadłużenia JST [Poniatowicz i in. 2010, s. 38]

Na koniec 2012 r. zobowiązania gmin osiągnęły wartość ponad 26,17 mld zł i tym samym były wyższe w porównaniu z 2005 r. niemal 3,2-krotnie. Na zobowiązania te składały się: zobowiązania gmin wiejskich – 10,17 mld zł, zobowiązania gmin wiejsko-miejskich – 9,59 mld zł oraz zobowiązania gmin miejskich – 6,41 mld zł. W analizowanym okresie największy udział w zobowiązaniach samorządów gminnych miały gminy wiejskie (poza latami 2008 i 2009) (rys. 2). Równocześnie niemal



Rys. 2. Struktura zobowiązań samorządów gminnych wg poszczególnych kategorii gmin w Polsce (w %)

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

systematycznie zmniejszał się udział zobowiązań gmin miejskich w zobowiązaniach gminnych ogółem.

Obecny poziom i dynamika długu samorządów gminnych budzi niepokój przede wszystkim o stan finansów tych jednostek samorządu terytorialnego oraz możliwości dalszego zaciągania i finansowania przez nie zadłużenia. W związku z tym istotne stają się kwestie granic, do których gminy mogą i powinny się zadłużać oraz charakterystyka zadłużenia samorządów gminnych w Polsce (tabela 4).

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

Rok	Zobowiązania ogółem / dochody budżetowe				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	O	W	M	W-M
2005	17,6	14,6	20,6	19,5	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	18,5	15,4	21,8	20,4	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	17,5	14,7	20,0	19,2	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	17,4	14,5	19,9	19,3	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	22,5	18,3	26,7	25,3	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	30,3	26,6	33,3	33,3	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	34,3	30,8	36,5	37,4	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	33,4	29,5	36,3	36,4	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...].

Dane na temat relacji zadłużenia gmin do dochodów budżetowych ogółem tylko potwierdzają dynamiczny wzrost długu tych jednostek od 2009 r. – udział zobowiązań gmin w kwocie dochodów budżetowych zwiększył się z 22,5% w 2009 r. do 33,4% w 2012 r. Wskaźnik ten wykazuje tendencję wzrostową we wszystkich kategoriach gmin. W największym stopniu powiększył się udział zobowiązań gmin wiejsko-miejskich w kwocie ich dochodów budżetowych – z 25,3% w 2009 r. do 36,4% w 2012 r. Niepokojący jest także szybki wzrost relacji łącznej kwoty długu do dochodów budżetowych w gminach miejskich.

W badanym okresie ponad 92% zobowiązań ogółem stanowiły zobowiązania długoterminowe. Długoterminowy charakter długu wskazuje na dużą aktywność inwestycyjną samorządów gminnych wszystkich kategorii. Równocześnie we wszystkich kategoriach gmin główny elementem długu było zadłużenie wynikające z zaciągniętych kredytów i pożyczek. Samorządy są wiarygodnymi klientami banków, stąd banki coraz częściej dostosowują swoją ofertę do potrzeb tych podmiotów i stają się ich największym wierzycielem.

Mimo iż relacja zadłużenia gmin do dochodów budżetowych ogółem wykazała poziom znacznie niższy od ustawowego limitu 60%, nie można zapominać, że analizowane dane stanowią wartość średnią. Szczegółowe informacje na temat liczby zadłużonych gmin oraz rozkładu wartości ich wskaźnika zostały przedstawione w tabeli 5.

Tabela 5. Liczba gmin według poziomu zadłużenia do wykonanych dochodów tych jednostek

Rok	Liczba gmin							
	zadłużonych	poniżej 10%	10%-20%	20%-30%	30%-40%	40%-50%	50%-60%	powyżej 60%
2004	2304	727	648	473	265	124	51	16
2005	2292	785	711	451	231	84	21	9
2006	2316	688	766	490	255	84	23	10
2007	2285	749	762	444	211	88	26	5
2008	2273	832	683	426	214	92	24	2
2009	2272	579	607	504	339	165	64	14
2010	2351	280	428	523	483	386	183	68
2011	2305	322	425	492	462	363	210	31
2012	2300	297	451	472	478	380	196	26

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

W analizowanym okresie wzrósł nie tylko poziom zadłużenia, ale i liczba gmin zadłużonych. Zmiany wykazuje również rozkład liczby gmin w poszczególnych przedziałach poziomu zadłużenia do dochodów tych jednostek. Początkowo najliczniejszą grupę gmin odnotowywano w przedziale zadłużenia na poziomie do 20% dochodów budżetowych. Wzrost poziomu zadłużania się samorządów gminnych przyczynił się do tego, że w 2012 r. najliczniejszą grupę zarejestrowano w przedziale o zadłużeniu do 40% dochodów ogółem. Liczba gmin w tej grupie stanowiła 73,8% liczby gmin zadłużonych.

5. Wnioski

Wzrastający deficyt i zadłużenie samorządów terytorialnych, w tym gmin, wciąż budzi niepokój i obawy o stan polskich finansów publicznych. Jednak udział zadłużenia całego sektora samorządowego w długu publicznym był relatywnie niski w stosunku do udziału zadłużenia sektora rządowego i zadłużenia sektora ubezpieczeń społecznych.

W badanym okresie względny poziom zadłużenia był niski, ale do roku 2011 wykazywał tendencje wzrostową. W latach 2005-2012 relacja zadłużenia do dochodów budżetowych gmin ogółem nie przekroczyła 34,3% i była prawie o połowę

niższa od maksymalnego poziomu – 60%. Najniższy poziom tego wskaźnika odnotowano w gminach wiejskich, a najwyższy w gminach wiejsko-miejskich.

Długoterminowy charakter długu może świadczyć o tym, że kredyty, pożyczki i obligacje posłużyły głównie do sfinansowania inwestycji. Równocześnie we wszystkich kategoriach gmin kredyty i pożyczki stanowiły główny element długu, a ich wierzycielami przeważnie były banki.

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

Literatura

- Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, LexisNexis, Warszawa 2004.
- Owsiak S., *Finanse publiczne teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013.
- Parlińska A., *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 2012.
- Poniatowicz M., Salachna J., Perło D., *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.
- Swianiewicz P., *Finanse samorządowe – koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Wydawnictwa MUNICIPIUM, Warszawa 2011.
- 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, DzU z 2009 r., nr 157, poz. 1240 i 1241 z późn. zm.
- Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU z 2005 r., nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

SELECTED ASPECTS OF THE INDEBTEDNESS OF MUNICIPALITIES IN POLAND

Summary: The article presents the evaluation of municipalities' indebtedness and differences of the types of communities in Poland in 2005–2012. Also the basic legal aspects regulating the issue of local government indebtedness in Poland and its limitations is described. The share of municipalities' debt in the total public debt was lower than 3.2%. Therefore any restructuring or reduction in municipalities' debt will not noticeably improve the situation of public finances. The municipalities' debt rose quickly but in the examined years the payments of interest were not a problem.

Keywords: budget's deficit, public debt, credits and loans, municipal bonds.