

Grzegorz Górniewicz

POLSKI DŁUG PUBLICZNY ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM SEKTORA SAMORZĄDOWEGO

Słowa kluczowe: dług publiczny; kryzys finansowy; sektor samorządowy.

Wstęp

Dług publiczny stanowi współcześnie jeden z najistotniejszych problemów finansowych i zarazem ekonomicznych świata. Rozpoczęty załamaniem na rynku kredytów hipotecznych w USA kryzys gospodarczy doprowadził do pogorszenia się stanu finansów publicznych w wielu krajach świata, w tym również w Polsce. Główną część polskiego zadłużenia stanowi dług sektora rządowego, ale należy także zwrócić uwagę na coraz większy dług samorządów. Przedstawienie tego zagadnienia jest wiodącym celem prezentowanej pracy.

Definicja długu publicznego

W literaturze przedmiotu można znaleźć liczne definicje długu publicznego (*public* lub *government*, lub *national debt*), nazywanego też narodowym lub państwowym. Według najkrótszych, podręcznikowych definicji dług publiczny to finansowe zobowiązania władz publicznych z tytułu zaciągniętych pożyczek¹. Inne

¹ S. O w s i a k, *Finanse publiczne. Teoria a praktyka*, wyd. trzecie zmienione, PWN, Warszawa 2005, s. 330.

źródła podają, iż są to wszystkie zobowiązania zaciągnięte przez Skarb Państwa, państwowe fundusze celowe posiadające osobowość prawną oraz przez gminy².

Definicja sensu largo długu publicznego znajduje się w dokumentach uzupełniających do Traktatu z Maastricht. Według niej dług ten oznacza „łączne zobowiązania Skarbu Państwa wobec podmiotów krajowych i zagranicznych z tytułu zaciągniętych kredytów w instytucjach finansowych oraz bezpośrednio od rządów krajów członkowskich Klubu Paryskiego lub które były gwarantowane albo ubezpieczone przez te rządy bądź ich agendy, a także pozostających do wykupienia skarbowych papierów wartościowych emitowanych na rynek krajowy i zagraniczny oraz inne ewidencjonowane zobowiązania Skarbu Państwa”³.

Według polskiej ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. przez państwowy dług publiczny (PDP) rozumie się wartość nominalną zadłużenia jednostek sektora finansów publicznych ustaloną po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań pomiędzy jednostkami tego sektora. Obejmuje on zobowiązania sektora finansów publicznych z następujących tytułów:

- 1) wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne;
- 2) zaciągniętych kredytów i pożyczek;
- 3) przyjętych depozytów;
- 4) wymagalnych zobowiązań:
 - a) wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych,
 - b) uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych, będącą dłużnikiem⁴.

Ustawa o finansach publicznych oprócz zaprezentowanego wyżej państwowego długu publicznego wyróżnia dług Skarbu Państwa, który stanowi nominalną wartość zadłużenia podmiotów sektora finansów publicznych, ustaloną po wyeliminowaniu przepływów pomiędzy tymi podmiotami. Zgodnie z art. 9 ustawy sektor finansów publicznych tworzą:

- 1) organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały;
- 2) jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;
- 3) jednostki budżetowe;

² W. M i s i ą g, *Finanse publiczne w Polsce*, Presspublica, Warszawa 1996, s. 31.

³ A. C h m i e l e w s k i, *Raport o gospodarce. Dług publiczny*, „Życie Gospodarcze”, 1997, nr 9, s. 16.

⁴ Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. Dz.U. z 2009 r., nr 157, rozdz. 1, art. 72.

- 4) samorządowe zakłady budżetowe;
- 5) agencje wykonawcze;
- 6) instytucje gospodarki budżetowej;
- 7) państwowe fundusze celowe;
- 8) Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- 9) Narodowy Fundusz Zdrowia;
- 10) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
- 11) uczelnie publiczne;
- 12) Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
- 13) państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe;
- 14) inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego⁵.

W metodologii Unii Europejskiej zgodnie z Europejskim Systemem Rachunków Narodowych i Regionalnych (European System of Integrated Economic Accounts — ESA 95)⁶ stosowana jest kategoria długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (general government). Do podstawowych różnic pomiędzy państwowym długiem publicznym a długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych należą:

- a) zakres sektora (Krajowy Fundusz Drogowy nie jest zaliczany do PDP, a jest do długu sektora instytucji rządowych i samorządowych;
- b) tytuły dłużne (zobowiązania wymagalne (tj. takie, których termin płatności minął i które nie zostały przedawnione ani umorzone) stanowią w Polsce jedną z kategorii długu publicznego, a zgodnie z metodologią unijną traktowane są jako

⁵ Ibidem, art. 9.

⁶ ESA 95 to międzynarodowy standard metodologiczny i rachunkowy służący szczegółowemu opisowi gospodarki (tj. regionów, krajów czy grup krajów), jej składowych, a także relacji z innymi gospodarkami. Zastąpił on wydany w 1970 r. Europejski System Zintegrowanych Rachunków Ekonomicznych. ESA 95 jest w pełni zgodny ze zrewidowanym światowym podręcznikiem rachunków narodowych (SNA 93), z tym że jest on bardziej zorientowany na warunki i dane wymagane przez UE. W odróżnieniu od SNA 93 ESA 95 zawiera m.in.: dodatkowe rozdziały poświęcone transakcjom dotyczącym produktów, transakcjom podziału i transakcjom finansowym, rozdziały dotyczące rachunków regionalnych i kwartalnych, odniesienia do specyficznych układów instytucjonalnych w UE, specyficzne klasyfikacje EU oraz dodatkową klasyfikację dla wszystkich transakcji zewnętrznych. Zob. *Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 2005–2008, Studia i analizy statystyczne*, GUS, Warszawa 2010.

wydatek na bazie memoriałowej (tj. wpływają na poziom deficytu) i nie są zaliczane do długu. Powyższa rozbieżność wynika z odmiennych zasad sprawozdawczości budżetowej — w Polsce budżet państwa prowadzony jest na bazie kasowej, a w regulacjach unijnych obowiązuje sprawozdawczość na bazie memoriałowej (metoda kasowa rejestruje tylko operacje finansowe, których skutkiem jest realny napływ i odpływ pieniądza z rachunku władz publicznych, a metoda memoriałowa zgodna z ESO 95 wlicza łączne zobowiązania sektora rządowego według nominalu pomniejszone o zobowiązania jednostek sektora publicznego, będącymi jednocześnie aktywami innych jednostek sektora publicznego);

c) dług potencjalny (w państwowym długu publicznym nie jest uwzględniany, natomiast zgodnie z regulacjami unijnymi w konkretnej sytuacji może stać się długiem podmiotu udzielającego poręczenia lub gwarancji (operacja przejęcia długu)⁷. Poręczenia i gwarancje nie stanowią długu, ale mogą w każdej chwili go stanowić, jeśli poręczona pożyczka nie będzie spłacana.

Dla ścisłości należy wyraźnie oddzielić dług publiczny od łącznego zadłużenia, które obejmuje m.in. zadłużenie sektora pozarządowego czy bankowego.

Dopuszczalne granice długu publicznego

Pojawiające się krytyczne opinie dotyczące narastania długu publicznego i problemów z jego spłatą, powodują powstanie pytania o granice zadłużenia. Najogólniej przyjętym kryterium jest stwierdzenie, iż zadłużenie nie powinno naruszać równowagi gospodarczej. Wydaje się, że jest to jednak stwierdzenie na tyle ogólne i nieprecyzyjne, iż poza generalną ideą, trudno rozpatrywać i odnosić je do konkretnej wielkości długu publicznego⁸.

Już w 1923 r. podane zostały dwa wskaźniki określające miarę zadłużenia. Były nimi: stosunek zadłużenia do dochodów społeczeństwa oraz relacja długów bieżących (krótkoterminowych) do długów stałych (długoterminowych)⁹.

W analizie rozmiarów i struktury zadłużenia niezbędne wydaje się zrelacjonowanie wielkości długu do podstawowych wielkości gospodarczych, a zwłaszcza do

⁷ *Dług publiczny — Raport Roczny 2007*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2008, s. 35.

⁸ G. Gołębiowski, *Dług publiczny*, [w:] *System finansowy w Polsce*, red. nauk. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, PWN, Warszawa 2004, s. 714.

⁹ A. Krzyżanowski, *Nauka o skarbowości*, Fiszer i Majewski, Poznań 1923, s. 346–347.

handlu zagranicznego. Rzeczą dotyczą wskaźników obsługi zadłużenia (relacji długu do eksportu¹⁰ i do PKB) oraz zadłużenia na jednego mieszkańca.

W literaturze przedmiotu można znaleźć twierdzenie, że jeżeli przyrost PKB w danym okresie jest większy od przypadającej na dany czas wielkości spłaty długu to jest to sytuacja nie przynosząca szkody dla rozwoju konkretnej gospodarki.

$$\Leftrightarrow \text{PKB} > \text{OZ}, \text{ gdy: } \text{OZ} = \text{A} + \%Z;$$

gdzie: $\Leftrightarrow \text{PKB}$ — przyrost PKB;

OZ — obsługa zadłużenia;

A — amortyzacja zadłużenia za dany okres;

$\%Z$ — odsetki od zadłużenia.

Jeżeli natomiast przyrost PKB pozwala jedynie na pokrycie obsługi zadłużenia, czyli:

$$\Leftrightarrow \text{PKB} = \text{OZ},$$

to jest to początek niewypłacalności¹¹. Rzeczywista niewypłacalność pojawia się, gdy obsługa zadłużenia jest większa od przyrostu PKB:

$$\Leftrightarrow \text{PKB} < \text{OZ}$$

Sytuacja jeszcze bardziej komplikuje się w okresie stagnacji bądź recesji.

W latach dziewięćdziesiątych Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju po analizie wielkości zadłużenia w wielu krajach przyjęła następujące wskaźniki:

- relacja długu do eksportu (wartość krytyczna wynosi 275%),
- relacja odsetek do eksportu (jako wartość krytyczną przyjęto 20%),
- stosunek obsługi długu (spłata rat i odsetek) do eksportu (30%),
- relacja długu do PKB (50%)¹².

¹⁰ Jeszcze na początku lat osiemdziesiątych panowała opinia, że ciężar obsługi długu staje się nadmierny, gdy jego relacja do rocznych wpływów z eksportu przekracza 25%. Ze względu na to, że w późniejszych latach wiele krajów przekroczyło ten poziom, interpretacja została złagodzona. K. Z a b i e l s k i, *Finanse międzynarodowe*, PWN, Warszawa 1994, s. 328–329.

¹¹ B. B e r n a s, *Bilans płatniczy i pozycja inwestycyjna państwa*, [w:] *Finanse międzynarodowe*, red. nauk. B. B e r n a s, PWN, Warszawa 2006, s. 237.

¹² G. G o ł ę b i o w s k i, op.cit., s. 715 oraz G. K o ł o d k o, *Transformacja polskiej gospodarki — sukces czy porażka?*, Polska Oficyna Wydawnicza BGW, Warszawa 1992, s. 70–71.

W ramach szczytu z Maastricht, który zaowocował podpisaniem w dniu 7 lutego 1992 r. traktatu o stworzeniu Unii Europejskiej wyznaczono podstawowe warunki przystąpienia do Unii Gospodarczej i Walutowej, określane jako kryteria konwergencji. W jednym z tych kryteriów¹³ przyjęto, że wartość bazowa dla zadłużenia publicznego w relacji do produktu krajowego brutto w cenach rynkowych wynosi 60%. Traktat ten przewidział jednak wyjątki od nominalnych kryteriów konwergencji. Komisja Europejska, może uznać, że kryterium jest wykonane, mimo uzyskania przez dany kraj wartości wyższej niż wartość bazowa, jeśli stosunek zadłużenia publicznego do PKB maleje w wystarczającym stopniu i zbliża się do wartości bazowej w zadowalającym tempie. Do wielkości długu publicznego odnosi się również w wąskim zakresie procedura w wypadku wystąpienia nadmiernego deficytu budżetowego. Jeśli zadłużenie przekroczy 60% PKB, bez względu na to, czy towarzyszyć temu będzie deficyt budżetowy powyżej 3% PKB, Komisja Europejska przygotowuje sprawozdanie, które po zaopiniowaniu przez Komitet Ekonomiczno-Finansowy staje się podstawą do wydania opinii na temat występowania nadmiernego deficytu. Sam fakt przekroczenia granicy zadłużenia w wysokości 60% PKB nie jest jednak podstawą do wyciągnięcia sankcji wobec konkretnego kraju¹⁴.

W związku z narastającą sytuacją zadłużeniową w październiku 2010 r. przedstawione wyżej zasady uległy zaostreniu. Rada Unii Europejskiej na wniosek Komisji Europejskiej będzie mogła ukarać kraje, które permanentnie posiadają deficyt budżetowy powyżej 3% i dług publiczny większy niż 60% PKB. Zagrożone będą państwa nie stosujące się do planu naprawczego przedstawionego przez Brukselę. Zgodnie z tym planem dany kraj w ciągu sześciu miesięcy musi rozpo-

¹³ Do pozostałych kryteriów konwergencji zaliczono:

- deficyt budżetu państwa nie może być wyższy niż 3% PKB,
- długookresowa stopa procentowa może przewyższać najwyżej o 2% średnią stopę procentową w trzech krajach o najniższej stopie inflacji,
- stopa inflacji nie może być większa niż o 1,5% od przeciętnej stopy inflacji trzech krajów, w których poziom inflacji jest najwyższy,
- dany kraj nie powinien dewaluować przez dwa lata swojej waluty poza uzgodnionym przedziałem.

A. B u d n i k o w s k i, *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, PWE, Warszawa 2001, s. 369; M. O k u n i e w s k i, *Europejska Unia Gospodarcza i Walutowa*, [w:] *Finanse, bankowość i rynki finansowe*, pr. zbior. pod red. nauk. E. P i e t r z a k a i M. M a r k i e w i c z, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2006, s. 55–56 oraz Treaty Establishing the European Community (www.europa.eu.int).

¹⁴ J. K a r n o w s k i, *Polityka gospodarcza Hiszpanii, Portugalii i Grecji w drodze do Unii Gospodarczej i Walutowej. Analiza doświadczeń na tle teorii*, mps, Warszawa–Waszyngton, styczeń 2006, s. 25.

cząć reformy i co roku zmniejszać co najmniej o 1/20 tę część długu, którą przekracza 60%. Sankcje mogą maksymalnie wynieść 0,2% PKB. Środki zostaną zdeponowane na specjalnym koncie Komisji Europejskiej. Jeśli ukarany kraj przez pół roku nie wprowadzi nakazanych posunięć, pieniądze przypadną na rzecz budżetu UE. Pod naciskiem krajów o szczególnie dużym długu (Belgii, Grecji i Włoch) ustalono, iż przez pierwsze trzy lata od wejścia w życie nowych regulacji kary nie będą nakładane. Nowe przepisy mają początkowo obowiązywać tylko w krajach strefy euro. Później (konkretnego terminu nie ustalono) obejmą wszystkie kraje UE. Nowe zasady są efektem porozumienia zawartego 18 października 2010 r. przez ministrów finansów. Porozumienie to z kolei wynikało z nacisku Angeli Merkel i Nicolasa Sarkozy'ego, którzy nieco wcześniej ustalili wspólne stanowisko¹⁵.

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w ustawie o finansach publicznych z 2009 r.¹⁶ określone zostały górne granice długu publicznego oraz sposób postępowania w przypadku zbliżania się do określonego limitu (tylko w ustawie). Zgodnie z panującym prawem dług publiczny w Polsce nie może przekroczyć 3/5, czyli 60% wartości rocznego PKB. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych należy podejmować działania ostrożnościowe i sanacyjne, gdy dług, powiększony o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych, w relacji do PKB będzie kształtował się na poziomie 50–55% lub 55–60%. W drugim przypadku Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej bez deficytu lub też uchwalając budżet z deficytem przyjmuje się jako górne ograniczenie tego deficytu jego poziom zapewniający, iż relacja długu Skarbu Państwa do PKB przewidywana na koniec roku budżetowego, którego dotyczy projekt ustawy, będzie niższa od relacji łącznej kwoty długu Skarbu Państwa do PKB, obliczonej za rok poprzedni. Poza tym w takiej sytuacji nie przewiduje się wzrostu wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej, waloryzacja rent i emerytur ograniczona jest do poziomu wzrostu cen towarów i usług, zakazane jest — z pewnymi wyjątkami — udzielanie kredytów i pożyczek z budżetu państwa, a ponadto dokonuje się przeglądu programów wieloletnich w celu poszukiwania oszczędności¹⁷. Przekroczenie górnego limitu (60%) oznacza naruszenie przepisów Konstytucji i powinno powodować podanie się do dymisji Rady Ministrów i pociągnięcie jej członków do odpowiedzialności

¹⁵ J. Bielecki, *Kary za deficyt najwcześniej za sześć lat*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2010, nr 205, s. A8.

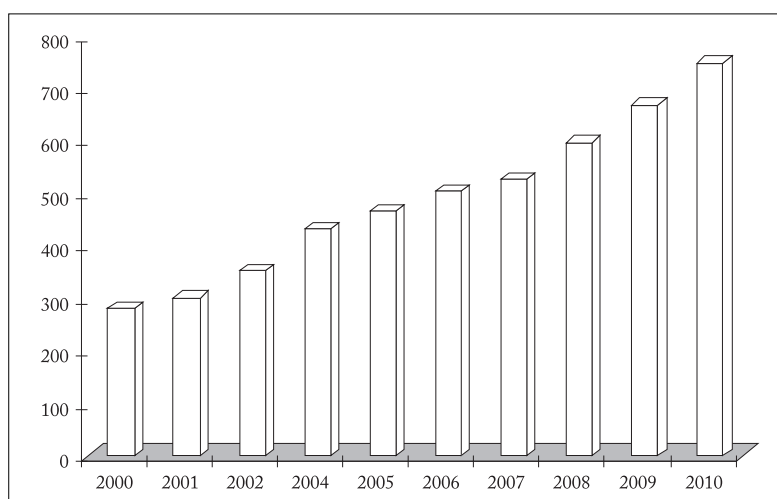
¹⁶ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240).

¹⁷ *Prawo finansów publicznych*, red. nauk. B. Brzezicki, Towarzystwo Organizacji i Kierownictwa — Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „DOM ORGANIZATORA”, Toruń 2010, s. 145.

przed Trybunałem Stanu¹⁸. Ponadto w Konstytucji zawarty jest zapis o zakazie finansowania deficytów budżetowych przez bank centralny.

Skala polskiego długu publicznego

W pierwszej połowie XXI w.¹⁹ odnotowano permanentny wzrost polskiego długu publicznego (zob. ryc. 1). Jeszcze w 2000 r. wynosił on nieco ponad 280 mld zł, żeby w 2010 r. osiągnąć poziom 778 mld zł.



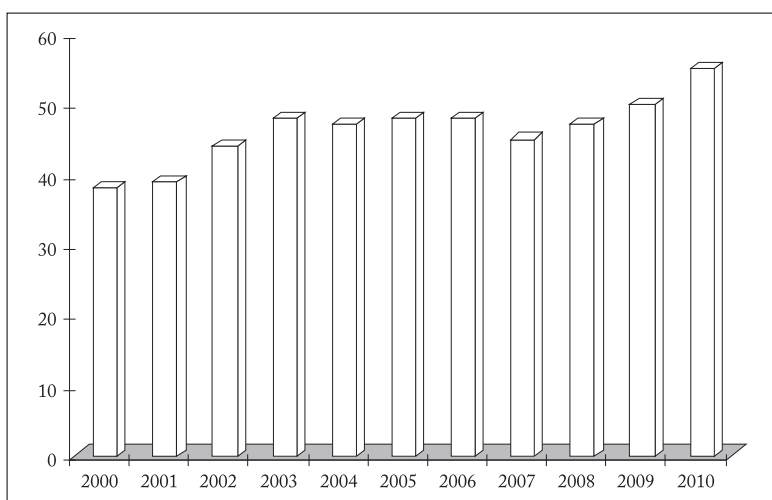
Rycina 1. Wzrost polskiego długu publicznego w latach 2000–2010 (w mld USD)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2003*, GUS, Warszawa 2003, s. 535–536; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2005*, GUS, Warszawa 2005, s. 628–629; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2007*, GUS, Warszawa 2007, s. 626–627 oraz *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2009*, GUS, Warszawa 2009, s. 644.

W ostatnich trzech latach pogorszyła się też relacja długu publicznego do PKB (zob. ryc. 2), która świadczy o faktycznym obciążeniu kraju zadłużeniem. Na koniec 2010 wyniosła ona równo 54,9%, czyli tylko o 0,1% mniej od dopuszczalnej granicy.

¹⁸ G. G o ł ę b i o w s k i, op. cit., s. 717.

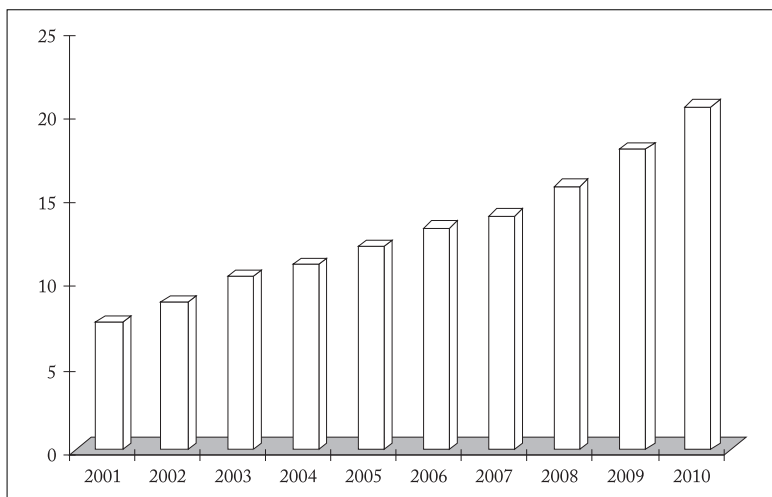
¹⁹ Wbrew powszechnemu mniemaniu XXI w. rozpoczął się 1 stycznia 2001 r. W pracach naukowych (również w prezentowanej) często przyjmuje się jednak termin 1 stycznia 2000 r.



Rycina 2. Relacja długu publicznego do PKB (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu i Ministerstwa Finansów.

W analizowanym okresie stale zwiększała się suma polskiego długu publicznego przypadająca na jednego mieszkańca (zob. ryc. 3). Jeszcze w 2001 r. kwota ta wynosiła niecałe 8 tys. zł, by na koniec 2010 r. przekroczyć 20 tys. zł.



Rycina 3. Dług publiczny Polski w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w tys. zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu i MFW.

W całym analizowanym okresie w strukturze długu publicznego zdecydowanie dominuje dług sektora rządowego, stanowiący ponad 90% całego zadłużenia. Ze

względu na temat pracy uwaga zostanie skoncentrowana jednak głównie na zadłużeniu sektora samorządowego, które na koniec 2010 r. wyniosło około 7,7% długu publicznego ogółem. Szczegółowe dane na temat struktury długu publicznego Polski przedstawia poniższa tabela.

Tabela 1. Struktura długu publicznego w Polsce w latach 2000–2010 (w mln zł)

Lata	Wyszczególnienie			
	Ogółem	I. Dług sektora rządowego	II. Dług sektora samorządowego	III. Dług sektora ubezpieczeń społecznych
2000	280 322	271 096	9 225	3 125
2001	302 106	291 320	10 786	–
2002	353 843	338 572	15 270	–
2003	408 631	392 083	16 548	–
2004	432 282	413 887	18 393	–
2005	466 591	439 335	20 172	7 084
2006	504 991	481 708	23 283	5 060
2007	527 442	500 214	24 483	2 745
2008	597 797	566 907	28 115	2 775
2009	669 881	623 596	39 325	6 960
2010	778 700	705 900	59 900	12 900

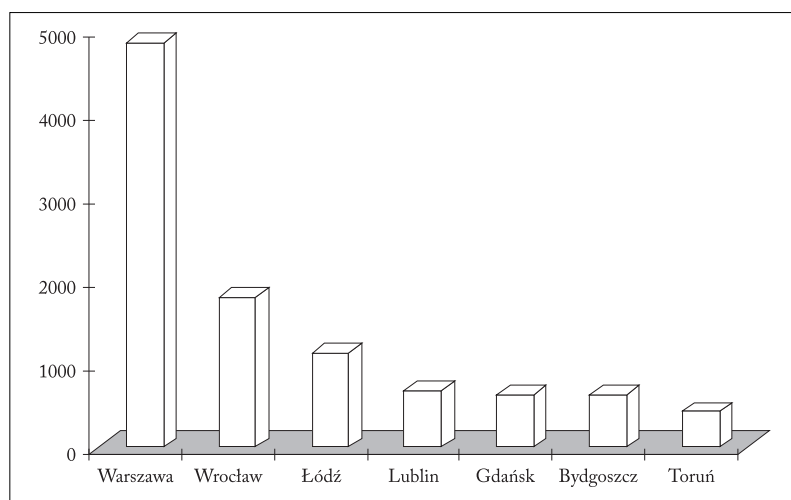
Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Mały Rocznik Statystyczny Polski 2010*, GUS, Warszawa 2010, s. 441–442; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2003*, GUS, Warszawa 2003, s. 535–536; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2005*, GUS, Warszawa 2005, s. 628–629; *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2007*, GUS, Warszawa 2007, s. 626–627 oraz *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2009*, GUS, Warszawa 2009, s. 644.

Reasumując tą część pracy należy stwierdzić, że w ostatnich czterech analizowanych latach (2007–2010) odnotowano w Polsce gigantyczny przyrost długu publicznego. Nominalnie był on czterokrotnie większy niż podczas dziesięciolecia pod rządami E. Gierka. Jego relacja do PKB była równa 21%, a gdyby nie prywatyzacja i środki unijne wyniosłaby aż około 40%. W latach siedemdziesiątych stosunek przyrostu długu do PKB stanowił 24%²⁰. Szczególnie niepokoić musi fakt, iż wzrost zadłużenia w ostatnich latach pierwszej dekady XXI w. dokonywał się mimo masowej wyprzedaży majątku narodowego.

²⁰ K. Rybiński, *Zmarnowana dekada*, „Forbes” 2010, nr 11, s. 10.

Zadłużenie sektora samorządowego

Emitowane przez polskie miasta obligacje nie cieszyły się dużym zainteresowaniem potencjalnych inwestorów. Niska rentowność jest efektem ubocznym „wojny na marże”, jaką prowadziły banki. W ciągu 2010 r. stawki marż za organizację emisji spadły dwu- trzykrotnie. Przykładowo, emisje obligacji miasta Gdańska były obłożone w zależności od terminu wykupu obligacji marżą od 0,39 do 0,55% ponad sześciomiesięczny WIBOR. Skutki spadku marż były co najmniej dwa. Pierwszym był duży wzrost zainteresowania emisjami obligacji komunalnych ze strony dużych miast (Warszawa wyemitowała obligacje za 900 mln zł, Poznań za 180 mln zł, Wrocław za 130 mln zł, a Gdańsk za 100 mln zł). Drugim skutkiem okazał się spadek atrakcyjności obligacji komunalnych w stosunku do poprzednich okresów. W 2010 r. większość obligacji komunalnych kupowały banki, które organizowały emisje²¹.



Rycina 4. Zadłużenie wybranych polskich miast (w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. O s t r o w s k a, *Samorządy tracą na decyzjach polityków*, „Rzeczpospolita”, 2010, nr 236, s. B4.

Powyższa rycina przedstawia zadłużenie wybranych polskich miast według stanu na koniec sierpnia 2010 r. Z pewnością nie może zaskakiwać pierwsza pozycja stolicy kraju. Zadłużenie miasta Warszawy wyniosło w tym czasie prawie

²¹ M. C h ą d z y ń s k i, *Obligacje miast mało atrakcyjne*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2010, nr 182, s. A12.

4,8 mld zł. Ponad miliardowe długi posiadały też Wrocław (nieomal 1,8 mld zł) oraz Łódź (ponad 1,1 mld zł). Według danych „Gazety Krakowskiej”²² zadłużenie Krakowa w analogicznym okresie przekroczyło nieco 2 mld zł, a zdaniem portalu epoznan.pl²³ dług Poznania na koniec 2010 r. osiągnie poziom 2,6 mld. Relatywnie niskie zadłużenie posiadały w tym czasie inne duże polskie miasta, a mianowicie Gdańsk (638 mln zł), Szczecin (397 mln zł) i Katowice (383 mln zł)²⁴.

Po rekordowym 2010 r. zadłużenie polskich samorządów wzrosło o 16 mld zł (1,1% PKB) i osiągnęło sumę łączną ponad 55 mld zł. Według prognoz w 2011 r. samorzady zadłużą się o kolejne 14 mld zł. W sumie ich dług osiągnie poziom 69 mld zł, czyli około 4,7% PKB (w 2010 r. było to tylko 3,9% PKB)²⁵. Jednak 69 mld zł stanowi tylko około 40% łącznych dochodów wszystkich samorządów (limit wynosi 60%). Udział zadłużenia samorządowego w długu całego państwa wzrośnie z 7% w 2010 do 8,5% w 2011 r. Od 2012 r. długi samorządów mają zacząć spadać, gdyż zadłużenie jest efektem apogeum programów inwestycyjnych wspomaganych funduszami UE, które przypadło na lata 2010–2011. Według prognoz w 2015 r. zadłużenie powinno spaść do niecałych 52 mld zł²⁶.

Teoretycznie istnieją bariery ograniczające zadłużanie się sektora samorządowego. Zgodnie z prawem dług nie może przekroczyć 60% ich dochodów, a na spłatę nie można przeznaczyć więcej niż 15%. Samorzady miały jednak metody obchodzenia tych limitów. Zalicza się do nich następujące sposoby:

1) „na spółkę” — samorzady przekazują spółce niektóre zadania i to ona zaciąga zobowiązania, które nie obciążają gminy²⁷;

²² <http://krakow.naszemiasto.pl/artukul/603426,krakow-ma-juz-2-mld-zl-dlugu,id,t.html?kategoria=663>

²³ <http://www.epoznan.pl/index.php?section=news&subsection=news&id=17249>

²⁴ K. O s t r o w s k a, *Samorzady tracą na decyzjach polityków*, „Rzeczpospolita”, 2010, nr 236, s. B4.

²⁵ Według danych Komisji Europejskiej gorszą relację zadłużenia samorządów do PKB w 2010 r. posiadały Holandia (8,4%), Francja (8,3%), Łotwa (6,4%), Portugalia (5,2%), Niemcy (5,2%), Wielka Brytania (4,9%) i Węgry (4,6%). Co zaskakujące dla przeżywającej w tym czasie ogromny finansowy kryzys Grecji stosunek ten wynosił tylko 0,9% PKB.

²⁶ A. C i e ś l a k - W r ó b l e w s k a, *Samorzady znów mocno się zadłużą w tym roku*, „Rzeczpospolita”, 2011, nr 124, s. B1.

²⁷ Polskie miasta bardzo często stosowały tą metodę. Dotyczyło to przede wszystkim dużych ośrodków, które inwestowały na potęgę z myślą o piłkarskich mistrzostwach Europy w 2012 r. Gdyby zsumować długi tych miast i zadłużenie spółek to okazałoby się, że bariera zadłużenia (60%) została przekroczona. W przypadku Gdańska i Poznania długi spółek przewyższały zadłużenie miast. M. C h ą d z y Ń s k i, *Długi zamiatane do spółek*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2010, nr 204, s. A1 i A5.

2) „na leasing” — samorzady zamiast zaciągnąć kredyt, leasingują produkt lub usługę. Dzięki temu zobowiązanie wpisane jest w wydatki sztywne budżetu, ale nie powiększa długu;

3) „na dobrego wujka” — samorząd zawiera z wykonawcą umowę (np. na wybudowanie drogi w ciągu roku), ale za sumę, którą może sfinansować w ciągu 20 lat i to jemu samorząd będzie spłacał raty. Raty te nie będą klasyfikowane jako dług, ale jako wydatki sztywne²⁸.

W 2011 r. jedenaście polskich miast wyda prawdopodobnie więcej środków na obsługę długu niż mają wynosić limity²⁹ ich zdolności kredytowej ustalone przez ministerstwo finansów (zob. tab. 2). Trzeba zaznaczyć, że limity te zaczną oficjalnie obowiązywać dopiero od 2014 r., ale już w 2011 r. samorzady uwzględniały je w swoich planach finansowych. Skarbnik Gdańska Teresa Blacharska uważa, że wysoki wskaźnik spłaty zadłużenia to efekt zamierzonej polityki miasta, które zamierza szybciej spłacić część swoich drogiej kredytów. Źródłem pokrycia tych

Tabela 2. Wydatki na obsługę zadłużenia i limity (w mln zł)

Miasto	Wydatki na obsługę zadłużenia	Potencjalny limit wydatków
Warszawa	686,1	640,4
Kraków	524,8	362,5
Gdańsk	332,8	237,9
Kielce	100,9	96,7
Radom	93,2	88,1
Ruda Śląska	51,7	45,2
Tarnów	44,6	38,1
Zielona Góra	41,5	37,1
Gorzów Wielkopolski	41,0	36,8
Włocławek	36,3	34,5
Bytom	32,5	7,3

Źródło: A. Cieślak - Wróblewska, *Miasta restrukturyzują długi*, „Rzeczpospolita” 2011, nr 56, s. B4–B5.

²⁸ G. Osiecki, *Samorzady zagrażają budżetowi*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2010, nr 174, s. A3.

²⁹ Przyszłe limity zadłużenia mają być wyliczane indywidualnie dla każdego samorządu. Wydatki na obsługę zadłużenia w relacji do ich dochodów nie mogą być wyższe niż średnia nadwyżka operacyjna w ostatnich trzech latach. Nadwyżka ta to różnica pomiędzy dochodami bieżącymi (powiększonymi o przychody ze sprzedaży majątku) a wydatkami bieżącymi. Premiuje to samorzady, które mają wysokie dochody własne. A. Cieślak - Wróblewska, *Miasta restrukturyzują długi*, „Rzeczpospolita”, 2011, nr 56, s. B5.

wydatków ma być emisja obligacji. Z kolei Warszawa planuje przedterminowy wykup obligacji w 2013 r.³⁰

W Polsce jest łącznie 65 miast na prawach powiatu. Ich łączne zadłużenie ma w 2011 r. przekroczyć poziom 27,8 mld zł, co będzie stanowić około 48% ich dochodów. W przypadku trzech miast dług przekroczy 70% (Włocławek 81%, Poznań 72,4% i Toruń 70,5%). Jednak kredyty zaciągane na realizację projektów współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej można wyłączyć ze wskaźnika (w ustawie przewidziano próg 60%), co oznacza, że formalnie żadne miasto go nie przekroczy. Po wyłączeniach dług Torunia w relacji do PKB spadnie do 56%, Poznania do 50,8%, a Włocławka do 44,5%³¹.

Minister finansów J. Rostowski starał się przerzucić odpowiedzialność za rosnący dług publiczny na samorządy. Jednak w rzeczywistości nie posiadał żadnych argumentów przy pomocy, których mógłby ograniczyć ich zadłużenie. Zgodnie z prawem rząd może interweniować dopiero wówczas, gdy dług danego samorządu przekroczy 60% jego dochodów, a na koniec 2009 r. w skali całego kraju wskaźnik ten wyniósł niecałe 26%. W połowie 2010 r. tylko osiem polskich gmin na 2413 przekroczyło próg 60%³². Przedstawiciele samorządów słusznie bronili się: „... mamy dosyć słuchania oskarżeń ze strony ministra Rostowskiego. Zapomina on dodać, że długi samorządów to znikoma część publicznego długu. Rząd zadłuża się na znacznie szerszą skalę, a nas krytykuje...”³³. Zadłużenie samorządów na początku drugiej połowy września 2010 r. stanowiło tylko około 6% polskiego długu publicznego.

Na początku 2011 r. rząd zapowiadał ograniczenie zadłużania się samorządów. Zamierzano wprowadzić podobne rozwiązania do tych, które dotyczą budżetu centralnego. Docelowo samorządy nie będą mogły wydawać o 1% więcej, niż zarobią w danym roku rozliczeniowym³⁴. Dla wielu miast i gmin może to oznaczać wstrzymanie inwestycji. Żeby temu zapobiec ministerstwo finansów zaproponowało by mogły one kupować od innych prawo do wyższej luki budżetowej. Z analizy „Rzeczypospolitej” wynika, że największym sprzedawcą w 2012 r. byłyby Kraków (ok. 122 mln zł), Wrocław (ok. 113 mln zł) oraz Lublin (ok. 74 mln zł).

³⁰ Ibidem, s. B4–B5.

³¹ A. Cieślak-Wróblewska, *Długi miast ostro w górę*, „Rzeczpospolita”, 2011, nr 67, s. A1 i B4.

³² J. Olechowski, *Rząd ogranicza gminy*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2010, nr 186, s. A5.

³³ J. Kowalczyk, *Potyczki skarbników z rządem*, „Puls biznesu”, 2010, nr 185, s. 14.

³⁴ G. Osiecki, *Rząd próbuje wyhamować zadłużanie się samorządów*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2011, nr 4, s. A4.

Z kolei największe potrzeby pożyczkowe będą miały Katowice (ok. 178 mln zł), Toruń (ok. 160 mln zł) i Szczecin (ok. 158 mln zł)³⁵.

Zgodnie z rozporządzeniem ministra finansów z 23 grudnia 2010 r. samorządy muszą do zadłużenia wliczać nie tylko kredyty, pożyczki i papiery dłużne, ale również zobowiązania z umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, leasingu i umów z odroczonym terminem zapłaty dłuższym niż jeden rok. Według Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych w 2011 r. 86 samorządów może przekroczyć 60% limit długu wobec dochodów³⁶.

Samorządy znalazły jednak pewien sposób na obejście powyższego rozporządzenia. Niektóre z nich (np. Szczecin) postanowiły uchwalić swoje budżety jeszcze przed wakacjami 2011 r., czyli zanim przepisy zaczną działać... „Idziemy za przykładem rządu, który twierdzi, że z wielu powodów lepiej jest uchwalić budżet wcześniej, jeszcze przed wakacjami. Uważamy, że jest to dobry kierunek...” — powiedział skarbnik Szczecina, Stanisław Lipiński³⁷.

Wnioski końcowe

W ostatnim okresie kryzys finansów publicznych skomplikował sytuację gospodarczą na świecie. Telewizyjne i radiowe wiadomości, a także codzienne gazety poświęcały wiele miejsca sytuacji w bankrutującej Grecji, Irlandii, Portugalii oraz Włochom. Największym dłużnikiem okazały się Stany Zjednoczone, a suma zadłużenia wszystkich krajów świata jest już prawie równa ich łącznemu produktowi krajowemu brutto.

Problem długu publicznego nie ominął również Polski. Na wystawionym przez prof. Leszka Balcerowicza zegarze długów³⁸ można obserwować permanentny przyrost. W chwili pisania artykułu (15 listopada 2011 r.) zadłużenie przekroczyło 900 mld zł. Zdecydowanie największa część tego długu przypada na sektor rządowy, ale rośnie również dług sektora samorządowego. Wzrost ten jest co prawda częściowo uzasadniony potrzebą współfinansowania unijnych inwestycji, głównie infrastrukturalnych, ale jego tempo musi już budzić pewne obawy.

³⁵ A. Cieślak-Wróblewska, *Wątpliwości wobec handlu deficytem*, „Rzeczpospolita”, 2011, nr 91, s. B9.

³⁶ A. Cieślak-Wróblewska, *Nowe prawo, mniej inwestycji?*, „Rzeczpospolita”, 2011, nr 18, s. B4.

³⁷ Ł. Zalewski, *Budżety miast przed wakacjami*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2011, nr 89, s. B2.

³⁸ <http://www.zegardlugu.pl>

POLISH PUBLIC DEBT WITH PARTICULAR TAKING INFO SELF-GOVERNMENT SECTOR

Keywords: public debt; financial crisis; self-government sector.

Streszczenie

Jednym z najistotniejszych problemów finansowych i ekonomicznych współczesnego świata jest dług publiczny. W pierwszych dwóch częściach publikacji została zaprezentowana definicja długu publicznego i jego dopuszczalne granice. Następnie artykuł przedstawia skalę zjawiska, a w ostatnim punkcie koncentruje się za zadłużeniu samorządów, które w ostatnim okresie zanotowało dynamiczny wzrost. Prezentacja długu samorządów była głównym celem niniejszej pracy.

Summary

Public debt is nowadays one of the most important problems of both financial and economic nature. The economic crisis, being initiated with the collapse on the mortgage market in USA, contributed to the deterioration of the condition of public finances in many countries world-wide, including Poland. The major part of Polish debt is the debt of the governmental sector but the still growing debt of local governments is worth noticing. The presentation of the afore-mentioned issue is the subject of the present paper.

Literatura

- Bernaś B., *Bilans płatniczy i pozycja inwestycyjna państwa*, [w:] *Finanse międzynarodowe*, red. nauk. B. Bernaś, PWN, Warszawa 2006.
- Bielecki J., *Kary za deficyt najwcześniej za sześć lat*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2010, nr 205.
- Budnikowski A., *Międzynarodowe stosunki gospodarcze*, PWE, Warszawa 2001.
- Chądzyński M., *Długi zamiatane do spótek*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2010, nr 204.
- Chądzyński M., *Obligacje miast mało atrakcyjne*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2010, nr 182.
- Chmielewski A., *Raport o gospodarce. Dług publiczny*, „Życie Gospodarcze”, 1997, nr 9.
- Cieślak-Wróblewska A., *Miasta restrukturyzują długi*, „Rzeczpospolita”, 2011, nr 56.
- Cieślak-Wróblewska A., *Samorzędy znów mocno się zadłużą w tym roku*, „Rzeczpospolita”, 2011, nr 124.

- Cieślak-Wróblewska A., *Wątpliwości wobec handlu deficytem*, „Rzeczpospolita”, 2011, nr 91.
- Cieślak-Wróblewska, *Nowe prawo, mniej inwestycji?*, „Rzeczpospolita”, 2011, nr 18.
- Gołębiowski G., *Dług publiczny*, [w:] *System finansowy w Polsce*, red. nauk. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, PWN, Warszawa 2004.
- Karnowski J., *Polityka gospodarcza Hiszpanii, Portugalii i Grecji w drodze do Unii Gospodarczej i Walutowej. Analiza doświadczeń na tle teorii*, mps, Warszawa–Waszyngton, styczeń 2006.
- Kołodko G., *Transformacja polskiej gospodarki — sukces czy porażka?*, Polska Oficyna Wydawnicza BGW, Warszawa 1992.
- Kowalczyk J., *Potyczki skarbników w rządem*, „Puls biznesu”, 2010, nr 185.
- Krzyżanowski A., *Nauka o skarbowości*, Fiszer i Majewski, Poznań 1923.
- Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, Presspublica, Warszawa 1996.
- Okuniewski M., *Europejska Unia Gospodarcza i Walutowa*, [w:] *Finanse, bankowość i rynki finansowe*, pr. zbior. pod red. nauk. E. Pietrzaka i M. Markiewicza, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2006.
- Osiecki G., *Rząd próbuje wyhamować zadłużanie się samorządów*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2011.
- Osiecki G., *Samorządy zagrażają budżetowi*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2010, nr 174.
- Ostrowska K., *Samorządy tracą na decyzjach polityków*, „Rzeczpospolita”, 2010, nr 236.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria a praktyka*, wyd. trzecie zmienione, PWN, Warszawa 2005.
- Prawo finansów publicznych*, red. nauk. B. Brzeziński, Towarzystwo Organizacji i Kierownictwa — Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „DOM ORGANIZATORA”, Toruń 2010.
- Rybiński K., *Zmarnowana dekada*, „Forbes”, 2010, nr 11.
- Zabielski K., *Finanse międzynarodowe*, PWN, Warszawa 1994.
- Zalewski W., *Budżety miast przed wakacjami*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2011, nr 89.

Pozostałe źródła

- Dług publiczny — Raport Roczny 2007*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2008.
<http://krakow.naszemiasto.pl/artukul/603426,krakow-ma-juz-2-mld-zl-dlugu,id,t.html?kategoria=663>
<http://www.epoznan.pl/index.php?section=news&subsection=news&cid=17249>
<http://www.zegardlugu.pl/>
Mały Rocznik Statystyczny Polski 2010, GUS, Warszawa 2010.

Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych 2005–2008, Studia i analizy statystyczne, GUS, Warszawa 2010.

Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2003, GUS, Warszawa 2003.

Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2005, GUS, Warszawa 2005.

Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2007, GUS, Warszawa 2007.

Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2009, GUS, Warszawa 2009.

Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. z 2009 r., nr 157).