

Joachim Osinski\*, Izabela Zawiślińska\*\*

## KONDYCJA FINANSOWA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE. PRZYCZYNY ZADŁUŻENIA I PROPOZYCJE REFORM

### THE FINANCIAL STANDING OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT IN POLAND. REASONS FOR INDEBTEDNESS AND REFORM PROPOSITIONS

#### Abstract

The authors aimed to examine the phenomenon of indebtedness on the part of the local self-government units in Poland. The situation is evolving, and as such it pertains to an overwhelming majority of municipalities and counties. The barrier to increased indebtedness was established in the form of a unit-specific debt indicator, which came into force in 2014, and the amendments came into existence on the 1<sup>st</sup> of January, 2020. The composition of the indicator aims to allow the Regional Chambers of Auditors to monitor the proceedings and prevent continued deterioration. However, the authors indicate that the crux of the issue that the local self-government units face is the insufficient revenue they generate, which calls for an increased allocation of central budgetary funds to the local self-government units in the form of grants and subsidies as well as the designing of numerous ways to finance their operations. Drawing upon the experiences gained by other states, the authors postulate the launch of the territorial and resource-based consolidation reforms on the part of the lower local self-government units – municipalities. This is believed to enhance a more effective leveraging of the endogenous resources on the part of the local self-government units, maximising the economies of scale that pertain to the local economy as well as societal resources. The lower local self-government units in Poland were established over 20 years ago. Since the establishment, the units have come to represent the entities that are ineffective in a structural and functional manner. Furthermore, they fail to ensure the modern development path of local communities. The examination that has been conducted validates the need for reforms and it portrays the currents behind.

**Keywords:** finances of local self-government units, municipal indebtedness, structural consolidation, endogenous resources, economies of scale

---

\* Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski, ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa, j.osinski2@uw.edu.pl  
ORCID ID: 0000-0002-5783-0334

\*\* Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, ul. Wiśniowa 41, 02-520 Warszawa, izawis@sgh.waw.pl, ORCID ID: 0000-0003-4318-7285

## Wstęp

Zagadnienie oceny kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego (JST) jest niezwykle istotne zarówno z punktu widzenia wartości informacyjnej dla celów decyzyjno-informacyjnych, jak również ze względu na możliwości zaciągania długu lub ich brak. Problematyka ta ważna jest również dla oceny sprawności i efektywności funkcjonowania, gdyż ocena kondycji finansowej dostarcza informacji pozwalających podejmować decyzje o realizacji nowych zadań, a jednocześnie dokonać ewaluacji (oceny) dotychczasowych działań władz samorządu w określonym zakresie. Istnieje szereg opracowań, których celem jest dokonanie analizy istniejących w literaturze przedmiotu podejść do oceny kondycji finansowej w ujęciu teoretycznym i praktyki samorządowej oraz dokonanie oceny wartości informacyjnej indywidualnego wskaźnika zadłużenia (IWZ), jako stosowanej powszechnie w Polsce miary informującej o sytuacji finansowej z punktu widzenia możliwości absorpcji długu (Filipiak, 2018, s. 73–86). Niniejsza analiza dotyczy okresu od 2014 r. do przełomu lat 2019/2020, a więc nie obejmuje początku pandemii w Polsce. Niekiedy, ze względów merytorycznych (kryzys ekonomiczny 2008+), obejmuje w wąskim zakresie wydarzenia i procesy wcześniejsze.

W literaturze przedmiotu część badaczy łączy ocenę sprawności (ocenę dokonań) JST w realizacji przypisanych im zadań z koncepcją nowego zarządzania publicznego (NPM), co współcześnie może budzić uzasadnione wątpliwości u części badaczy uznających wspomnianą koncepcję za przestarzałą teoretycznie (związaną z ideologią neoliberalizmu) i po okresie ostatniego globalnego kryzysu ekonomicznego 2008+ będącą w odwrocie w praktycznym zastosowaniu. Dodajmy, iż mówimy o praktyce ustrojowej państw nadających ton reformom systemów samorządu terytorialnego – Danii, Finlandii, Norwegii, Szwajcarii, Kanadzie czy Nowej Zelandii (Osiński i Zawiślińska, 2019, s. 99–101). Jednak B. Filipiak trafnie zauważa, iż aby przeprowadzić „pomiar sprawności w oparciu o pomiar dokonań konieczne jest zbudowanie systemu wskaźników lub też wskaźnika, które pokażą, jakie konkretnie cele, produkty i usługi ma JST do realizacji i jak je wykonuje [...]. Niewątpliwie realizacja celów, dostarczanie produktów i usług przez JST w formie realizowanych zadań będą wpływały na kondycję finansową. Analiza literatury przedmiotu pozwala na wskazanie dwóch podstawowych kierunków dokonywania pomiaru kondycji finansowej JST opartych na: 1) wielu miarach empirycznych; 2) mierze syntetycznej. Autorzy opracowań podkreślają, że kondycji finansowej nie można opisać jednym wskaźnikiem [...] bazującym na dostępnych sprawozdaniach finansowych, czy też danych pochodzących z ksiąg JST” (Filipiak, 2018, s. 74).

Dyskusja na ten temat będzie się jeszcze toczyć w literaturze przedmiotu, także ze względu na zmiany, jakie weszły w życie od 1 stycznia 2020 r. w związku z nowelizacją art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r. (Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2019 r., poz. 869). Mieć ona będzie jedynie pośredni wpływ na rzeczywistość i realnie odczuwaną przez mieszkańców kondycję finansową poszczególnych JST. Kondycja finansowa JST jest takim stanem finansów jednostki, który zapewnia możliwość sfinansowania realizacji ustawowych zadań na dotychczasowym poziomie jakościowym i ilościowym w danym momencie i w dającej się określić badawczo przyszłości. Jednakże mieszkańców danej jednostki bardziej interesuje to, jak sytuacja finansowa w ich gminie wpłynie na poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego gminy i czy przełoży się na indywidualny dobrostan jej mieszkańców. Słowem, czy będą mieli oni i ich dzieci dostęp do usług publicznych na wyższym poziomie, lepszą edukację szkolną i przedszkolną, sprawniejszy transport publiczny czy bardziej czyste środowisko naturalne (Dylewski, Filipiak i Gorzałczyńska-Koczkodaj, 2011).

Podkreślamy konieczność wykorzystania szansy, jaką niesie teoria nowego współrządzenia publicznego (NPG), zamiast dominującego dotąd nowego zarządzania publicznego (NPM), zastosowana do podnoszenia efektywności finansowej, społecznej i politycznej JST na poziomie gminy. **Celem artykułu** jest syntetyczne przedstawienie argumentów, które mają finansowy, ekonomiczny, społeczny i teoriopolityczny charakter, za wszczęciem procesu konsolidacji polskich gmin oraz wskazanie dobrych praktyk w tym zakresie w innych państwach. **Zasadniczą hipotezą** opracowania jest stwierdzenie, że podjęcie reformy konsolidacyjnej zmieniającej strukturę i liczbę jednostek samorządu gminnego uznać należy za podstawową dla zmniejszenia zadłużenia polskich gmin i poprawy dobrostanu życia jej mieszkańców. Zarówno poziom dochodów własnych gmin, wykorzystanie zasobów endogenicznych i korzyści skali, jak i ich infrastruktura materialna oraz społeczna odbiegają od najlepszych wzorców europejskich, które odnajdziemy, przykładowo, w państwach skandynawskich. Istnienie odpowiedniego wskaźnika zadłużenia (IWZ) dla samorządu lokalnego może służyć *ex post* jako wskaźnik informacyjno-zarządczy.

## **Zadłużenie polskich jednostek samorządu terytorialnego w drugiej dekadzie XXI wieku. Przyczyny i problemy**

W sensie obiektywnym na funkcjonowanie administracji publicznej na poziomach centralnym, regionalnym i lokalnym oddziałują zmieniające się warunki zewnętrzne związane m.in. z rozwojem procesów glo-

balizacji gospodarczej i kulturowej, postępujących procesów monopolizacji i finansyzacji gospodarki światowej, których nośnikami są korporacje transnarodowe oraz najwyżej rozwinięte gospodarczo państwa. „Kryzys na świecie miał wpływ na całą polską gospodarkę, skutkując wieloletnim spowolnieniem gospodarczym oraz silnymi napięciami fiskalnymi w budżecie państwa. Od 2009 r. deficyt sektora finansów publicznych przez kolejne trzy lata przekraczał 3% PKB, a zadłużenie sektora finansów publicznych od 2010 r. przekroczyło poziom 50% PKB. Spowolnienie w polskiej gospodarce wywarło też szereg negatywnych skutków na kondycję finansową jednostek samorządu terytorialnego, zarówno po stronie dochodowej jak i wydatkowej. Zarazem na procesy te nałożyła się unijna Perspektywa Finansowa 2007–2013, w ramach której Polska uzyskiwała dostęp do 68 mld EUR środków pomocowych przeznaczonych na działania na rzecz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej” (Kluza, 2019, s. 10).

**Skutki światowego kryzysu** ekonomicznego 2008+ nie ominęły również sektora JST w państwach Unii Europejskiej. Kryzys doprowadził do wzrostu zadłużenia JST z 4,9% PKB na przełomie 2006 i 2007 r. do 7,0% PKB na koniec 2015 r. Wzrost zadłużenia JST dotyczył większości państw Unii Europejskiej. Największy był w Hiszpanii (wzrost z 8,4% PKB w 2007 r. do 24,5% PKB w 2015 r.) oraz w Belgii (z 8,5% PKB do 18,2% PKB). Jednakże w części państw, szczególnie nowych członków UE, zadłużenie JST pozostało na wciąż bardzo niskim poziomie, przykładowo w Bułgarii wyniosło 1,4% PKB na koniec 2015 r., a w Chorwacji 1,6% PKB. W państwach UE istotnie przyrosło też zadłużenie sektora JST w relacji do jego dochodów. W latach 2006–2007 utrzymywało się na poziomie 33%. Następnie zaczęło dynamicznie rosnąć, tak iż na koniec 2010 r. stanowiło już przeciętnie 44,7% dochodów JST. Najwyższy poziom wskaźnik ten osiągnął w 2014 r. (49,5%), zaś na koniec 2015 r. obniżył się do 47,8%, będąc blisko o połowę wyższy niż przed kryzysem (Kluza, 2019, s. 19–20).

Wzrost zadłużenia JST w większości państw UE był nie tyle skutkiem zmniejszenia się wielkości środków będących do ich dyspozycji w stosunku do realizowanych zadań, co przede wszystkim aktywnością inwestycyjną JST, szczególnie na początku kryzysu. JST w istotny sposób zastępowały zmniejszające się inwestycje sektora prywatnego, po części korzystając też z środków infrastrukturalnych w ramach unijnej Perspektywy Finansowej 2007–2013. Udział inwestycji JST w całości inwestycji w państwach UE zwiększył się z 7,0% w latach 2006–2007 do 9,2% w 2010 r. Następnie nieco spadł, a od 2014 r. utrzymuje się na poziomie 8,3%. „W latach 2009–2011 najwyższy udział w całości inwe-

stycji odnotowały JST hiszpańskie (13,5%), polskie (13,3%), lotewskie (12,1%), holenderskie (11,3%) oraz litewskie (11,2%). W latach 2009–2011 JST przeznaczały na inwestycje średnio ok. 17% swoich dochodów” (Kluza, 2019, s. 20; Poniatowicz, 2014).

Rosnące zadłużenie sektora publicznego, w tym sektora JST, zaoocowało dalszą debatę na temat sposobu wprowadzenia konsolidacji fiskalnej oraz wyboru instrumentów, które będą najkorzystniejsze z punktu widzenia osiągnięcia długoterminowego wzrostu gospodarek. Odnośnie do sektora JST rekomendacje ewentualnych reform dla wybranych państw zawarte są w raportach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). W raportach OECD dla Danii (OECD Economic Surveys: Denmark, 2012) oraz Finlandii (OECD Economic Surveys: Finland, 2014) przedstawione zostały rekomendacje, które również pojawiły się w debacie o polskich samorządach, czyli łączenie małych JST w większe jednostki, pozwalające spożytkować **ekonomiczne korzyści skali** oraz wprowadzenie reguł fiskalnych, w tym przypadku dotyczących ograniczenia wzrostu wydatków samorządowych (Hausner J. i in., 2014). Dodać należy, iż Dania już w 2007 r. podjęła systemową reformę systemu samorządu terytorialnego, co doprowadziło do konsolidacji małych gmin, których obecnie jest tylko 98 (w 1992 r. istniało jeszcze 275 gmin), a średnia duńska gmina liczy 59 tys. mieszkańców, przy liczbie 5,9 mln mieszkańców całego państwa. Daje to bardzo korzystny współczynnik fragmentaryzacji terytorialnej w ramach zasadniczego podziału terytorialnego państwa (Sakowicz, 2010, s. 337–339; Swianiewicz, 1995). W Finlandii podobny proces zachodził również po 2000 r. i z 460 gmin istniejących wówczas w jego rezultacie mamy aktualnie 310 gmin, zamieszkałych średnio przez nieco ponad 18 tys. mieszkańców, a więc więcej niż średnio w Polsce. W Norwegii początek procesu konsolidacji gmin nastąpił w 2014 r. skierowaniem zapytania do gmin, czy zamierzają się połączyć z sąsiednią jednostką (jednostkami)? Decyzję należało podjąć do 2017 r., a reforma weszła w życie 1 stycznia 2020 r. W jej rezultacie w Norwegii jest 356 gmin (w 1952 r. były 744 gminy, przed reformą w 2017 r. – 428 gmin), zamieszkałych średnio przez 15,2 tys. mieszkańców (*Local government reforms in Norway*, s. 1). W tych przypadkach dylemat, czy postawić na efektywność – zdolność do rozwoju JST (*capacity*) czy na bliskość, uznawaną za element lokalnej demokracji (*proximity*) w odniesieniu do systemu samorządu terytorialnego, został jednoznacznie rozstrzygnięty na korzyść „zdolności” do rozwoju (Sakowicz, 2010, s. 332–334; Arsen, 2002, s. 317–333). Lokalna demokracja ze względu na wdrożenie nowoczesnych technologii, np. w systemie wyborczym i demokracji partycypacyjnej w żadnym stopniu nie ucierpiała, a nawet uległa wzmocnieniu.

Analizując przyczyny i problemy związane z rosnącym zadłużeniem polskich JST, należy oprócz problemów finansowo-rozwojowych, związanych ze skutkami ostatniego globalnego kryzysu ekonomicznego 2008+, podkreślić również znaczenie innych procesów i zjawisk regionalnych, które zaistniały w tym czasie. Mieliśmy przede wszystkim do czynienia ze zmianą w funkcjonowaniu i priorytetach rozwojowych regionalnych organizacji integracyjnych, w tym Unii Europejskiej. Istotne obiektywne wyzwanie stanowiło także jak najpełniejsze dostosowanie i wykorzystanie rozwoju technologicznego dla podniesienia sprawności oraz efektywności społecznej samorządu terytorialnego na wszystkich poziomach.

Bardzo istotny wpływ na kondycję finansową i poziom rozwoju społecznego w przypadku wielu JST miały również **uwarunkowania endogeniczne**, wynikające ze specyfiki poszczególnych jednostek, przede wszystkim gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Dokonał się po 2005 r. swoisty „demograficzny odpływ” młodych, często wykształconych i uzdolnionych osób, ale również osób posiadających jedynie pewne podstawowe umiejętności, nieznajdujących zatrudnienia na polskim rynku pracy, do tych państw Unii Europejskiej, które nie wprowadziły żadnych okresów przejściowych po rozszerzeniu UE w 2004 r. dla migrantów z państw Europy Środkowej. Został on zahamowany w latach 2009–2011 przez skutki wspomnianego globalnego kryzysu ekonomicznego, które dotknęły część państw Europy Zachodniej, członków UE, ale od 2012 r. migracja na pobyt stała, a szczególnie czasowy związany z podjęciem pracy, wyraźnie wzrasta. Ma to istotne skutki dla polskiej gospodarki, ale również dla **efektywności społecznej** funkcjonowania JST. Powoduje niewątpliwą utratę potencjału ludnościowego wielu gmin, wymierne straty na rynku pracy oraz wpływa na procesy starzenia się społeczeństwa polskiego (Mączyńska, 2010; Strzelecki, 2011, s. 22–28).

Ze wspomnianych, jedynie syntetycznie ujętych względów, nie sposób bezkrytycznie uznawać, że dokonane w Polsce reformy systemu samorządu terytorialnego z końca XX w. gwarantują stały sukces, rozwój i zaspokajają oczekiwania społeczeństwa oraz nie wymagają znaczących zmian modernizacyjnych. **Modernizacja instytucjonalna** i strukturalna samorządu terytorialnego jest procesem ciągłym, nie zaś jednorazowym czy „skokowym” przyjęciem i wdrożeniem określonych aktów prawnych. „Musi ona nadać za dynamiką procesów gospodarczych, społecznych i politycznych wewnątrz państw, jak również uwzględnić wpływ otoczenia zewnętrznego europejskiego i globalnego oraz być oparta na wykorzystaniu najnowszych technologii komunikacyjnych. Powinna uwzględnić demokratyczną kulturę polityczną społeczeństwa i jego aspiracje do określania celów strategicznych rozwoju oraz obywa-

telską potrzebę współrzędzenia (a przynajmniej współuczestnictwa) w systemie realizowania władzy publicznej. Trzeba przy tym pamiętać, iż istnieją i istnieć będą środowiska lub grupy beneficjentów obecnego stanu (wszak pracownicy administracji publicznej na wszystkich poziomach to również znacząca nawet w warunkach demokratycznego państwa – grupa interesu), którzy z różnych powodów sprzeciwiać się będą modernizacji strukturalnej i funkcjonalnej systemu samorządu terytorialnego” (Osiński, 2019, s. 82–83).

### **Obowiązujące regulacje dotyczące pomiaru i ograniczania zjawiska zadłużania się polskich JST**

Od 2014 r. jedynym obowiązującym ograniczeniem dotyczącym zaciągania długu przez jednostki samorządu terytorialnego jest tzw. indywidualny wskaźnik zadłużenia JST. Jego konstrukcja została określona w art. 243 wspomnianej ustawy o finansach publicznych. Zadłużenie sektora samorządowego budziło i budzi nadal niepokój, bowiem wbrew niektórym opiniom nie nastąpiła stabilizacja dynamiki wzrostu zadłużenia w ostatnich latach. Prognozowany przez Ministerstwo Finansów na koniec 2019 r. dług sektora samorządowego ma wynieść 86,6 mld zł, co oznacza znaczący wzrost w stosunku do 2018 r., kiedy to zadłużenie wyniosło 76,1 mld zł. Analiza jego kształtowania w JST pozwala jedynie stwierdzić, że w Polsce występuje spore zróżnicowanie w jego poziomie i dynamice. Tym niemniej w literaturze samo zjawisko wzrostu długu i jego dynamikę ocenia się jako niosące ryzyko dla realizowanych przez JST zadań, a tym samym dla ich stabilności finansowej. Nie zamierzamy dokonywać systematycznej analizy ewolucji regulacji prawnych w Polsce dotyczących omawianego zagadnienia, bowiem czyniono to w literaturze wielokrotnie (Kluza, 2019; Filipiak, 2018; Wójtowicz, 2017; Kowalczyk, 2017 i inni). Jednak pewne kwestie zasługują na bardziej wnikliwą uwagę, choćby problem prawnego ograniczenia w zarządzaniu finansami samorządów, tzw. rolowania długów, który w przyszłości może okazać się niezwykle brzemienny dla finansów JST (Wójtowicz, 2017, s. 215–217).

Od 1 stycznia 2020 r. weszły w życie zmiany w ustawie o finansach publicznych dotyczące wskaźnika zadłużenia JST, szczególnie w art. 243 ust. 1 (Dz.U. z 2019 r. poz. 869, ost. zm., Dz.U. z 2019 r. poz. 2020). Zgodnie z nią trzeba uwzględniać, po lewej stronie wzoru, wszystkie długi danej jednostki samorządu terytorialnego. Dotyczy to wszelkich umów podobnych charakterem do umów kredytowych, umów pożyczek lub dotyczących emisji papierów wartościowych, w tym umów

sprzedaży zwrotnej, sprzedaży na raty, leasingu, forfaitingu lub innych umów nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok, a które związane są z finansowaniem usług, dostaw lub robót budowlanych. Z ujęcia we wzorze wyłączone są umowy krótkoterminowe, spłacane w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte. Dodatkowo, by zaciągnąć długi podobne do kredytu czy innych umów nienazwanych, powinno się ustalić dla nich limit spłat i uzyskać pozytywną opinię w sprawie z RIO. Jak wiadomo, od 1 stycznia 2019 r. wskaźnikiem zadłużenia objęte są wszystkie wydatki bieżące na obsługę długu, a nie tylko odsetki i dyskonta.

Dopuszczalny limit spłaty zadłużenia obowiązujący w 2020 r. nadal należy liczyć jako średnią z ostatnich 3 lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku i pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów bieżących danej JST. Wyznaczając limit na 2020 r., w wydatkach bieżących z 3 ostatnich lat nie należy uwzględniać wydatków z tytułu spłat rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, jeśli zobowiązania te zostały zaciągnięte od 1 stycznia 2019 r. Dodatkowo, z występujących w mianowniku relacji (po obu stronach wzoru) dochodów bieżących należy wyłączyć kwoty dotacji i środków celowych przeznaczonych na cele bieżące. Ponadto, z dochodów bieżących i wydatków bieżących (licznik po prawej stronie wzoru) wyłączone są dotacje i środki bieżące na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego przy udziale środków UE i wydatki bieżące z tego tytułu. Takie rozwiązanie prowadzi do pomniejszenia kwoty dochodów bieżących jednostki i w zasadzie pokazuje realną zdolność płatniczą danej jednostki samorządu. Do wskaźnika zadłużenia nie będzie się wliczać wydatków na inwestycje, które w minimum 40% finansowane będą ze środków UE. Dotąd, jak wiadomo, było to 60%.

Pewne elementy nowych rozwiązań poddawane są krytyce w kontekście tego, które jednostki samorządu skorzystają w przyszłości na ich wprowadzeniu, a które stracą, szczególnie w związku z dalszymi zmianami, jakie nastąpią. W sensie formalnoprawnym wskazuje się przykładowo na brak we wspomnianym artykule ustawy precyzyjnego zdefiniowania kategorii „umowy nienazwane”. Jednak mimo to wydaje się zasadne dokonywanie racjonalnych i stopniowych zmian w prawie, bowiem sytuacja zadłużeniowa narasta od wielu lat i dotychczasowe uregulowania okazują się niewystarczające, aby monitorować i sterować tym zjawiskiem. Brak w polskim prawie dopuszczenia możliwości bankructwa (upadłości finansowej) gminy powoduje u lokalnych decydentów pewien komfort przy zaciąganiu kredytów i pożyczek w różnych instytucjach finansowych o nie najlepszej reputacji. Może to na-

rażać mieszkańców, szczególnie gmin, na trudne niekiedy do przewidzenia konsekwencje związane z zawirowaniami na rynku instytucji finansowych. Przepisy takie obowiązują w państwach skandynawskich i mają pozytywny wpływ na stabilność finansową gmin i bezpieczeństwo mieszkańców.

Zadłużenie sektora samorządowego i jego udział w zadłużeniu sektora finansów publicznych w Polsce rośnie od początku XXI w., w tym szczególnie jednostek samorządu terytorialnego i ich związków. I tak, w 2001 r. wynosiło ono ogółem 10 mld 786 mln zł, w tym 9 mld 009 mln zł było zadłużeniem jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, zaś 1 mld 777 mln zł było zadłużeniem samorządowych funduszy celowych z osobowością prawną, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, samorządowych instytucji kultury i innych osób prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych (Korolewska i Marchewka-Bartkowiak, 2011, s. 105). W 2002 r. zadłużenie sektora samorządowego wyniosło 14 mld 059 mln zł, z czego na JST i ich związki przypadało 12 mld 002 mln zł. W 2003 r. kolejny, choć nieduży wzrost do 16 mld 550 mln zł, w tym na JST i ich związki 13 mld 798 mln zł. W 2009 r. ogólne zadłużenie sektora samorządowego po systematycznym wzroście w poprzednich latach powiększyło się do 39 mld 325 mln zł, w tym JST i ich związków do 36 mld 325 mln zł. W 2010 r. było to już ogółem 53 mld 531 mln zł, z czego na dług JST i ich związków przypadało 50 mld 591 mln zł (Korolewska i Marchewka-Bartkowiak, 2011, s. 105–106). Zobowiązania samorządów rosły również w latach 2012–2014 oraz 2018–2019 i były powiązane z cyklem inwestycyjnym wyznaczanym przez terminy pozyskiwania środków z UE. W 2014 r. zadłużenie sektora samorządowego ogółem to 72 mld 135 mln zł, po czym w latach 2015–2017 zadłużenie malało i wynosiło odpowiednio: 71 mld 652 mln, 69 mld 023 mln i 68 mld 929 mln, aby w 2018 r. skokowo wzrosnąć do 76 mld 125 mln zł, zaś w 2019 r. do 86 mld 596 mln zł (*Raport roczny 2019. Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego...*, 2019, s. 10).

Podkreślić należy, że realny stan finansów samorządu terytorialnego uwzględniający zobowiązania pośrednie, nieujmowane w sprawozdaniach, a dotyczące przykładowo długów spółek zależnych lub tzw. umów wsparcia), wypukła większą dynamikę zobowiązań sektora samorządowego, co uznać należy za sygnał negatywny i ostrzegawczy. Obecna średnia wzrostu zadłużenia ogółem to 5% w latach 2013–2019, a średnie PKB w tym samym okresie to 4,3%, przy jednocześnie rosnących kosztach obsługi zadłużenia (*Raport roczny 2019. Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego...*, 2019, s. 11). Wydatki na obsługę zadłużenia bezpośredniego

w 2019 r. wyniosły 9,25% dochodów własnych i były wyższe o 4 p.p. w stosunku do 2018 r., zaś przeciętny koszt długu wynosił 3,0%.

Wiele przyczyn składa się na to, że sytuacja nie znacznie się nagle i niespodziewanie poprawiać, do tego dojdą jeszcze skutki zdarzeń nieprzewidywanych, które pomijamy w naszej analizie, np. pandemii koronawirusa oraz jej wpływu na gospodarkę Polski i finanse samorządów. Dlatego też same zmiany dotyczące sposobów wyliczania wskaźnika zadłużenia sektora samorządu terytorialnego oraz zaakceptowana na szczeblu państwa „Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2019–2022”, przyjęta we wrześniu 2018 r. przez Ministerstwo Finansów, mogą okazać się niewystarczające. W Strategii trend na poprawę finansów publicznych poprzez lepsze, bardziej kompetentne zarządzanie długiem jest wyraźnie widoczny i ma szerokie uzasadnienie. Jest ona kontynuacją Strategii przygotowanej rok wcześniej. „Niezmieniony pozostał cel minimalizacji kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasu przy przyjętych ograniczeniach związanych z ryzykiem. Utrzymane zostały zadania służące realizacji celu Strategii związane z rozwojem rynku finansowego, tj. zapewnianie płynności, efektywności i przejrzystości rynku skarbowych papierów wartościowych (SPW) oraz zadanie dotyczące efektywnego zarządzania płynnością budżetu państwa” (Ministerstwo Finansów, *Strategia Zarządzania Długiem Sektora Finansów Publicznych w latach 2019–2022*, s. 4).

Dla skutecznej realizacji Strategii przyjęte zostały zasadnicze założenia celowe, w tym m.in.:

- utrzymane zostanie elastyczne podejście do kształtowania struktury finansowania pod względem wyboru rynku, waluty i instrumentów, w stopniu przyczyniającym się do minimalizacji kosztów obsługi długu i przy ograniczeniach wynikających z przyjętych poziomów ryzyka oraz możliwego wpływu na politykę pieniężną;
- głównym źródłem finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa pozostanie rynek krajowy;
- udział długu nominowanego w walutach obcych w długu SP zostanie obniżony poniżej 30% i w horyzoncie Strategii będzie kontynuowane jego stopniowe obniżanie;
- priorytetem polityki emisyjnej będzie budowanie dużych i płynnych emisji o oprocentowaniu stałym, zarówno na rynku krajowym, jak i rynku euro (Ministerstwo Finansów, *Strategia Zarządzania Długiem Sektora Finansów Publicznych w latach 2019–2022*, s. 4–5).

Podsumowanie prognoz dotyczących redukacji długu publicznego i kosztów jego obsługi zawarto w tabeli 1.

**Tabela 1.** Dług publiczny i koszty jego obsługi – podsumowanie prognoz *Strategii...*,

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	(wykonanie)					
<b>1. Państwowy dług publiczny:</b>						
b) w relacji do PKB	48,5%	47,0%	46,6%	45,2%	42,9%	40,7%
<b>2. Kwota, o której mowa w art. 38a pkt 3 ustawy o finansach publicznych*</b>						
b) w relacji do PKB	47,7%	45,9%	45,4%	44,1%	41,7%	39,7%
<b>3. Dług sektora <i>general government</i></b>						
b) w relacji do PKB	50,7%	49,2%	48,9%	47,7%	45,4%	43,4%
<b>4. Wydatki z tytułu obsługi długu skarbu państwa**</b>						
a) w mld zł	29,6	30,7	29,2	30,4– 31,3	31,9–32,7	32,9–34,6
b) w relacji do PKB	1,50%	1,46%	1,31%	1,28%– 1,32%	1,27%– 1,30%	1,27%– 1,30%

\*) Kwota ustalona w wyniku przeliczenia kwoty państwowego długu publicznego na walutę polską z zastosowaniem dla zobowiązań wyrażonych w walutach obcych średniej arytmetycznej średnich kursów każdej z walut obcych ogłaszanych przez Narodowy Bank Polski obowiązujących w dni robocze roku budżetowego i pomniejszona o kwotę wolnych środków służących finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w kolejnym roku budżetowym.

\*\*\*) Prognozy kosztów obsługi długu na lata 2020–2022 zostały przedstawione przedziałowo z uwzględnieniem rezerwy na ryzyko kursowe.

Reasumując, należy zaakcentować, że zaplanowano szczegółowo działania zmierzające do ograniczenia długu publicznego, a dzięki temu również do poprawy finansów samorządu terytorialnego. Przyjęte regulacje prawne będą sprzyjać realizacji Strategii, czy jednak cały system samorządu terytorialnego w Polsce będzie lepiej wykorzystywał potencjał prorozwojowy zamknięty w małych strukturalnie i słabych zasobowo JST (szczególnie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich), pozostaje pod znakiem zapytania. Przykłady wielu europejskich państw dowodzą, że Polska, aby się rozwijać lokalnie i całościowo w sposób zrównoważony, powinna przejść przez **reformę konsolidacji gmin** oraz najprawdopodobniej również powiatów, co proponują niektórzy badacze (Kieżun, 2003, s. 121–122). Na zbyt dużą liczbę powiatów, które powstały w rezultacie reformy administracji z lat 1998/1999, i ich mały potencjał rozwojowy zwracano już uwagę wielokrotnie. Liczba ok. 120 powiatów byłaby całkowicie wystarczająca strukturalnie i funkcjonalnie, jeśli założyć że drugi poziom samorządu terytorialnego jest w ogóle przydatny.

„Polski powiat, niewątpliwie rażący swoim małym wymiarem terytorialno-ludnościowym na tle struktur państw Unii Europejskiej, nie da się długo utrzymać. Przy obecnym poziomie elektronicznych metod łączności urząd powiatowy jest w ogóle niepotrzebny, jego funkcje z powodzeniem mogą być realizowane przez związki gmin...” (Kieżun, 2003, s. 126).

Państwa skandynawskie są niewątpliwymi liderami kształtowania optymalnych struktur w systemach samorządu terytorialnego, a co za tym idzie, również pionierskich rozwiązań dotyczących realizacji zadań oraz poprawy stanu finansów JST. Stopniowe wdrażanie do polskiego systemu samorządu terytorialnego teorii nowego współzrządzenia publicznego i rezygnacja z neoliberalnych mechanizmów NPM (nowego zarządzania publicznego i jego „udoskonaień”), wykluczy z czasem „rządy minimalne” we wszystkich polskich JST, spowodowane niską frekwencją wyborczą. Średnia frekwencja w wyborach samorządowych (obie tury) od wyborów 2002 r. wynosi w Polsce 43,86%, a licząc od 1990 r., tylko 36,72%, czyli demokratyczna legitymacja władz samorządowych jest na znikomym poziomie (obliczenia własne na podstawie: <https://pkw.gov.pl/>). Przykładowo, w wyborach do rad gmin w Szwecji w 2014 r. frekwencja wyniosła 82,84%, zaś w wyborach w 2018 r. – 84,12%. Średnia frekwencja w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych była na poziomie 87,0% (Statistiska Meddelanden, 2019).

**Efektywność strukturalna** jednostek samorządu lokalnego wyraża się w ekonomicznej i finansowej samodzielności czy nawet samowystarczalności oraz funkcjonalnej sprawności, pozwalającej z powodzeniem rozwiązywać lokalne problemy społeczne i utrzymywać usługi dla lokalnej społeczności na najwyższym poziomie. Zbyt mała wielkość jednostki samorządowej powoduje niską efektywność strukturalną, a co za tym idzie, nieopłacalność części przedsięwzięć inwestycyjnych w zakresie infrastruktury komunalnej czy funkcjonowania służb publicznych, przy ich niezbędności dla lokalnej społeczności. Rozległy zakres problemów z tym związanych określa się zazwyczaj terminem **ekonomii skali**. W państwach skandynawskich mamy do czynienia z występowaniem dużych pod względem liczby ludności oraz terytorium gmin i prowincji. Uznaje się powszechnie, że tylko takie struktury samorządowe są w stanie podołać realizacji społecznie pożądanego zakresu zadań i w sposób najefektywniejszy wykorzystać środki finansowe, którymi dysponują. Wielkość gminy czy prowincji musi być funkcjonalna w relacji do zakresu realizowanych przez nią zadań. Polskim gminom wyzwania przybywa, a efektywność strukturalna pozostaje na poziomie z końca lat 90 (Osiński, 2019, s. 90).

Wójt gminy czy burmistrz są „gospodarzami” lub lepiej, w ramach teorii nowego współzrządzenia publicznego – „współzrządzającymi” – wraz

z mieszkańcami, zasobami materialnymi i społecznymi JST, a nie „liderami politycznymi” wspólnoty samorządowej. Wspólnota samorządowa nie jest „wspólnotą polityczną”, bowiem jej cele i zadania są określone konstytucyjnie w rozdz. VII i innych artykułach Konstytucji RP z 1997 r. i żaden z jej artykułów nie uzasadnia „politycznego zawłaszczania” wspólnoty samorządowej. W Skandynawii każdy wybrany przewodniczący rady czy zarządu gminy, miasta lub prowincji doskonale to rozumie i skupia się wraz z mieszkańcami na realizacji ustawowych zadań, zmierzających po stworzenia wysokiego poziomu usług publicznych i równego dostępu do nich przez mieszkańców, zapewniania rozwoju zrównoważonego na terenie gminy uwzględniającego harmonijny rozwój gospodarczy, ekologiczny i społeczny oraz umacniania rozwoju demokracji lokalnej na podstawie pragmatycznego konsensusu.

### **Zakończenie**

Poszukiwania obiektywnych wskaźników zadłużenia (IWZ) polskich JST należy kontynuować, aby nie dopuścić do pogłębienia i utrwalenia tendencji do niekontrolowanego zadłużania się przede wszystkim gmin. Jednakże nie dostrzegamy w stosowaniu wskaźnika obiektywnego czynnika wpływającego na zmniejszanie zadłużenia i realną poprawę efektywności społecznej JST, utrwalanie ich prorozwojowego charakteru oraz spożytkowania ekonomii skali. Istnienie IWZ raczej skłaniać będzie JST do poszukiwania nowych produktów finansowych na rynku bankowym, które nie są lub nie będą zawarte w obowiązującym wzorze wskaźnika. Nie będą skłaniać do przeciwdziałania strukturalnym niedoskonałościom i dysfunkcyjnym rozwiązaniom kompetencyjnym, które aby były pokonane, muszą uwzględniać zaangażowanie ustawodawcze parlamentu, a nie tylko działania na poziomie lokalnym.

Model finansowania JST powinien zostać oparty na założeniach znaczącego **zwiększenia udziału dochodów własnych** w strukturze dochodów budżetowych tych jednostek. Transfery z budżetu centralnego w postaci dotacji i subwencji powinny odgrywać zdecydowanie malejącą rolę i mieć pełne uzasadnienie w realizowanych zadaniach. System jednostek samorządu terytorialnego w Polsce jest obciążony obiektywną wadą strukturalną, która z latami staje się coraz bardziej oczywista i ważąca. Wyraża się w zbyt małych ludnościowo, terytorialnie oraz zasobowo gminach, których finanse dalekie są od zadowalającego stanu, stając się hamulcem rozwoju społeczno-gospodarczego i organizacyjnego. Transferowanie środków z gmin dużych i efektywnych ekonomicznie do deficytowych i nieefektywnych mogło być w pierwszym okresie

po reformie końca XX w. zabiegiem wystarczającym. Dziś jest antyrozwojowym, hamującym efektywne wykorzystanie zasobów endogenicznych poszczególnych gmin i powodującym odkładanie na nieokreśloną przyszłość reformy strukturalnej systemu samorządu gminnego.

Racjonalna i obiektywna zmiana tego stanu możliwa jest przez konsekwentne przeprowadzenie **reform konsolidacyjnych** przede wszystkim na poziomie gmin. Najbardziej udane reformy w tym zakresie wdrażano w państwach skandynawskich, gdzie wzrosły dochody własne gmin i zmniejszyło się zapotrzebowanie na subwencje i dotacje z budżetu centralnego. Bez samodzielności finansowej nie będzie nigdy prawdziwej samorządności terytorialnej na poziomie gmin. Rozwijać się będą natomiast postawy klientyzmu i zależności. Istniejące doświadczenia reform w państwach skandynawskich należy upowszechniać w Polsce oraz wykorzystać ich zasadnicze założenia i wytyczne dotyczące procesu wdrażania. Powołanie dużych gmin (w liczbie 800–850) powinno zostać uzupełnione zmianami funkcjonalnymi i nowym podziałem zadań pomiędzy szczeblami samorządu, z rzeczywistym, a nie fikcyjnym uwzględnieniem zasady pomocniczości.

Upowszechnienie budżetów zadaniowych we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego, przyjęcie formuły przedsiębiorczości publicznej (*public entrepreneurship*) jako metody działania zmierzającej do zwiększenia dochodów własnych JST i zastosowanie innych instrumentów wynikających z nowego współrzędzenia publicznego (*new public governance*), w tym budżetu obywatelskiego, który upowszechnia się w Polsce, są najlepszymi i realnymi sposobami na jakościową poprawę efektywności polskiego samorządu terytorialnego i wzrost poziomu życia mieszkańców.

## Bibliografia

- Arsen, Ch. A. (2002). Municipal size and democracy: a critical analysis of the argument of proximity on the case of Denmark, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 25, Issue 4.
- Dylewski, M., Filipiak, B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M. (2011). *Analiza finansowa budżetów JST*. Warszawa: Municipium.
- Dylewski, M. (2009). Przegląd metod oceny sytuacji finansowej JST. W: B. Filipiak (red.), *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej JST*. Warszawa: Difin.
- Filipiak, B. Z. (2018). Indywidualny wskaźnik zadłużenia jako determinanta oceny kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 56/4. DOI: 10.15584/nsawg.2018.4.6
- Głodziński, E. (2014). Efektywność ekonomiczna – dylematy definiowania i pomiaru. *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej*, Seria: *Organizacja i Zarządzanie*, nr 73, 155–167.

- Hausner, J., Izdebski, H., Lachiewicz, W., Mączyński, M., Mazur, S., Nelicki, A., Nowotarski, B., Surówka, K., Szymczak, R., Zachariasz, I., Zawicki, M. (2014). *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, t. II, Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.
- Kieżun, W. (2003). Cele, konceptualizacja i realizacja reformy administracji publicznej w latach 1998–2001. W: A. Piekara (red.). *Cele i skuteczność reformy administracji publicznej w RP w latach 1999–2001* (s. 67–128). Warszawa: Uniwersytet Warszawski, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego.
- Kluza, K. (2019). *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Trendy historyczne, narzędzia do analizy zdolności spłaty zadłużenia oraz postulaty zmian systemowych*. Warszawa: Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Texter.
- Korolewska, M., Marchewka-Bartkowiak, K. (2011). *Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów terytorialnych*, „INFOS Biuro Analiz Sejmowych”, nr 21(113). Pobrane z: [http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/208E9FA277ADD525C125795A004CD614/%24File/Infos\\_113.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/208E9FA277ADD525C125795A004CD614/%24File/Infos_113.pdf) (dostęp 10.02.2020).
- Kowalczyk, M. (2017). *Podstawy analizy ekonomiczno-finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego*. Warszawa: Difin.
- Kozuń-Cieślak, G. (2013). Efektywność – rozważania nad istotą i typologią. *Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego SGH Studia i Prace*, nr 4(16), 13–42.
- Local government reforms in Norway*. Pobrane z: <https://www.ks.no/om-ks/ks-in-english/local-government-reforms-in-norway/> (dostęp 10.02.2020).
- Mączyńska, E. (2010). Przełom cywilizacyjny a wzrost gospodarczy. Niedoceniane aspekty demograficzne. W: *Migration and migrant population statistics/pl* Warszawa: Rządowa Rada Ludnościowa, Biuletyn nr 55. Pobrane z: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/14236.pdf>. (dostęp 12. 01.2020).
- Ministerstwo Finansów (2018), *Strategia Zarządzania Długiem Sektora Finansów Publicznych w latach 2019–2022*. Warszawa: Ministerstwo Finansów. Wersja elektroniczna: [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)
- OECD *Economic Surveys: Denmark*. OECD Publishing, Paris 2012.
- OECD *Economic Surveys: Finland*, OECD Publishing, Paris 2014.
- Osiński, J. (2019). New Public Governance a prawo do dobrej administracji, W: A. Gołębiowska, P.B. Zientarski (red.), *Prawo do dobrej administracji w wymiarze krajowym i europejskim* (s. 81–111). Warszawa: Kancelaria Senatu.
- Osiński, J., Zawislińska, I. (2019). Samorząd lokalny w państwach nordyckich oraz realizacja praw i wolności obywatelskich. W: I. Zawislińska (red.), *Administracja publiczna i prawa człowieka. Ujęcie systemowe i międzynarodowe* (s. 105–142). Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Poniatowicz, M. (2014). *Wpływ kryzysu finansowego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego. Na przykładzie największych miast w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu.
- Raport roczny 2019. Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego* (2019). Warszawa: INC Rating, Związek Banków Polskich.
- Sakowicz, M. (2010). Gminy i powiaty w państwach skandynawskich – w poszukiwaniu optymalnej wielkości. W: J. Osiński (red.), *Administracja publiczna. Między polityką, prawem i ekonomią* (s. 325–348). Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Sakowicz, M. (2012). Struktury terytorialne państwa – w poszukiwaniu optymalnych rozwiązań. *Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego SGH Studia i Prace*, nr 1(9), 129–152.

- Samorząd 3.0. Raport Forum Od-nowa.* (2013). A. Dąbska, S. Trzyna (red.). Warszawa: Forum Od-nowa.
- Statistiska Meddelanden (2019). Pobrane z: <https://www.scb.se/hitta-statistik/aldre-statistik/innehall/statistiska-meddelanden-sm/> (dostęp 10.02.2020).
- Strzelecki, Z. (2011). Przyszłość demograficzna Polski w Unii Europejskiej. Rzeczywistość czy mit? W: J. Osiński (red.), *Współczesne problemy demograficzne. Rzeczywistość i mity. Ujęcie krajowe, regionalne i globalne* (s. 13–34). Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Swianiewicz, P. (1995). Czy małe jest piękne? Czy duże jest bardziej efektywne? Wielkość gmin w teorii i praktyce. *Samorząd Terytorialny*, nr 7–8.
- Wójtowicz, K. (2017). Indywidualny wskaźnik zadłużenia (IWZ) a bezpieczeństwo finansowe jednostek samorządu terytorialnego (JST). W: K. Raczkowski, J. Klepacki (red.), *Globalna i lokalna ekonomia rozwoju – szanse i zagrożenia* (s. 207–220). Łódź, Warszawa: Contributor, Społeczna Akademia Nauk.
- Young, D. (2016). *Local Government in the Nordic and Baltic Countries. An overview.* Stockholm: SKL International.