

*Aldona Standar*  
*Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu*

## **Ocena poziomu zadłużenia gmin województwa wielkopolskiego po akcesji do Unii Europejskiej** **Evaluation of the level of debt communes Wielkopolska after the accession to the European Union**

*Artykuł ma na celu przedstawienie poziomu zadłużenia gmin województwa wielkopolskiego po akcesji do Unii Europejskiej. Integracja umożliwiła absorpcję znaczących środków polityki regionalnej Unii Europejskiej, a gminy stały się jednym z najważniejszych beneficjentów tej polityki. Realizacja tych inwestycji wymagała pokrycia tzw. wkładu własnego, co mogło wiązać się ze zwiększeniem zadłużenia. Problematyka zadłużenia samorządów jest także istotna z punktu widzenia kryzysu gospodarczego i wzrastającego zadłużenia państwa.*

**Słowa kluczowe:** gminy, poziom zadłużenia, pozyskiwanie środków UE, województwo wielkopolskie

**Key words:** communes, the level of dept, obtaining of European Union Regional Policy funds, Wielkopolska Province.

### **Wstęp**

Wykonywanie przez samorzady powierzonych im ustawowo zadań wymaga zagwarantowania środków finansowych. Finansowanie tych zadań może przekraczać możliwości finansowe gmin, które w takiej sytuacji korzystają z zewnętrznego finansowania. Zgodnie z art. 72 **ustawy o finansach publicznych** z 2009 r. dług tworzą zobowiązania z tytułów: wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne, zaciągniętych kredytów i pożyczek, przyjętych depozytów oraz wymagalnych zobowiązań.

Należy zaznaczyć, że obecnie obowiązuje nowe rozporządzenie ministra finansów z **2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa**, które wymusza nowe podejście do podejmowania decyzji o wyborze instrumentu oraz wywiera znaczący wpływ na ewidencję i poziom zadłużenia<sup>1</sup> (Filipiak, 2011, s.239).

W Polsce obecnie możliwość zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego reguluje **ustawa o finansach publicznych z 2005 r.** zgodnie z którą wprowadzono dwa limity. Pierwszy, 15% dotyczy w danym roku budżetowym łącznej kwoty:

---

<sup>1</sup> Szerzej o skutkach wprowadzenia tych przepisów zob. Filipiak (2011).

1) spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 82 ust. 1 pkt 2 i 3 wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 82 ust. 1,

2) wykupów papierów wartościowych emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na cele określone w art. 82 ust. 1 pkt 2 i 3 wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 82 ust. 1,

3) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego poręczeń oraz gwarancji

– w stosunku do planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 86 **ustawy o finansach publicznych z 2009 r.** procedury ostrożnościowe znajdują już zastosowanie po przekroczeniu poziomu 50% PKB. Jednak gdy państwowy dług publiczny przekroczy 55%, wskaźnik ten nie może przekroczyć 12% planowanych dochodów jednostki samorządu terytorialnego, chyba że obciążenia te w całości wynikają z zobowiązań zaciągniętych przed datą ogłoszenia tej relacji. Ograniczeń tych nie stosuje się do emitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku ze środkami określonymi w umowie zawartej z podmiotami dysponującymi środkami, o których mowa w art. 5 ust. 3 **ustawy o finansach publicznych z 2005 r. (art. 169)**. Warto zaznaczyć, że do 1994 roku próg wynosił najpierw 5%, potem 10%, a wysokość środków przeznaczanych na spłatę zobowiązań dzielono przez poziom planowanych wydatków (**Motek P.**, 2006, s.43). Zmiana sprzyja zwiększeniu możliwości zaciągania zobowiązań i lepszemu oddaniu sytuacji gminy w stosunku do swojego zadłużenia. W przypadku drugiego limitu łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym. Także w tym przypadku ograniczeń nie stosuje się do emitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku ze środkami określonymi w umowie zawartej z podmiotami dysponującymi środkami, o których mowa w art. 5 ust. 3 **ustawy o finansach publicznych z 2005 r. (art. 170)**. Wspomniane progi stosuje się do 2013 roku, które zostaną zastąpione wzorem podanym w artykule 243 **ustawy o finansach publicznych z 2009 roku**. Oznacza to, że limit zadłużenia nie może przekroczyć przeciętnej nadwyżki operacyjnej z trzech ostatnich lat.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że dług JST wchodzi w skład państwowego długu publicznego, a państwowy dług publiczny w stosunku do rocznego PKB nie może przekroczyć 60%. Ograniczenie to związane jest z tzw. kryteriami konwergencji zapisanymi w traktacie z Maastricht. Zaciąganie zobowiązań przez samorządy jest więc ściśle regulowane i może przybierać różne formy zarówno w Polsce jak i innych państwach (**Miszczuk**, 2007, s. 104). **Swianiewicz** (2011, s. 171) zastanawia się nad faktycznym wpływem zadłużenia gmin na zadłużenie państwa i stwierdza, że wygenerowany przez państwo jest nieproporcjonalnie większy niż dług lokalny nawet w czasach kryzysu cechującego się lawinowym wzrostem zadłużenia. Udział długu samorządowego w długu publicznym w wybranych państwach kształtował się na niewielkim poziomie około 10 proc. Należy jednak zaznaczyć, że najczęściej dług publiczny zaciągany jest na finansowanie inwestycji, a jego wielkość w stosunku do PKB była niska (**Swianiewicz**, 2011, s. 173).

Państwo stosuje wymienione powyżej ograniczenia zadłużania się samorządów, chociaż należy zwrócić uwagę na fakt, że sam rynek także oddziałuje na możliwości zadłużania się także tych jednostek. Przecież gmina już sporo zadłużona chcąc pozyskać dodatkowe środki zwrotne będzie musiała zapłacić wyższą cenę za pożyczony pieniądź niż gdyby nie obciążona była żadnym kredytem. Choć dla banku gmina jest bardzo wygodnym kredytobiorcą, to jednak ryzyko związane z niewywiązaniem się w terminie z zaciągniętych zobowiązań skutkuje wyższym oprocentowaniem. Także w przypadku emisji obligacji, ocena ratingowa zadłużonej gminy będzie niższa, co wymusza na gminie wyższe oprocentowanie obligacji w celu znalezienia nabywców.

Podjmując decyzję o zaciągnięciu zobowiązania należy jednak pamiętać, że na cele bieżące można się zadłużać tylko w wyjątkowych przypadkach<sup>2</sup>, a spłata winna być uregulowana w ciągu roku. W innym przypadku może to prowadzić do wpadnięcia w tzw. błędne koło zadłużenia, wzrostu lokalnego sektora publicznego ponad rozmiar optymalny (definiowany jako poziom obciążenia podatkami lokalnymi) czy wypychania inwestycji prywatnych (samorząd jest lepszym klientem dla banku niż prywatni inwestorzy ze względu na kontrolę ich zadłużenia, a w związku z tym mniejsze ryzyko udzielenia kredytu) (**Guziejewska**, 2006, s. 228-229). Nierównowaga w części bieżącej wynika najczęściej z chwilowego niedopasowania wpływów i wydatków.

Można jednak wskazać kilka argumentów wpływających na podjęcie decyzji przez władze samorządowe w związku z zadłużeniem się. Po pierwsze, korzyści wynikające ze zrealizowania inwestycji, w tym szczególnie infrastrukturalnej, mogą przewyższyć koszty zadłużenia się, np. budowa drogi zwiększy dostępność transportową, a przez to atrakcyjność danej jednostki dla zlokalizowania przedsięwzięć przez inwestorów oraz zachęci do osiedlania się nowych mieszkańców, co wpłynie na zwiększone transfery do budżetu gmin z tytułu udziałów w podatku PIT i CIT, co dalej „napędzać” będzie rozwój. **Guziejewska** (2006, s. 228-229) wskazuje także na obniżenie bieżących kosztów funkcjonowania jednostki, gdy posiadany majątek trwały jest już zużyty a koszt jego eksploatacji i napraw w dłuższym okresie może przewyższyć zakup nowego. Poza tym należy wskazać na wyższe koszty wieloletnio realizowanych inwestycji oraz stabilność posiadanych środków i niezależnienie przeprowadzenia inwestycji od niestabilnych wpływów do budżetu, np. z tytułu udziału w PIT i CIT, które uległy obniżeniu w wyniku panującego od kilku lat kryzysu gospodarczego. Ponadto, uznać można za bardzo istotny argument za wykorzystaniem tego typu finansowania w przypadku zagwarantowania tzw. wkładu własnego przy wdrażaniu projektów dofinansowanych przez UE. Szczególnie dotyczy to gmin małych, których potencjał finansowy jest niski, a potrzeby przeprowadzenia kosztownych inwestycji infrastrukturalnych duże. Do przyczyn powstania długu samorządowego można zaliczyć też niewystarczający poziom bezzwrotnych źródeł finansowania, niedokończoną decentralizację finansów publicznych oraz ograniczoną samodzielność finansową gmin (**Filipiak**, 2011, s. 231).

---

<sup>2</sup> W większości europejskich państw zadłużanie się w celu finansowania wydatków bieżących jest zabronione (**Swianiewicz**, 2011, s. 165).

## Material i metody

Głównym celem artykułu była ocena poziom zadłużenia gmin województwa wielkopolskiego. Zakres czasowy objął lata 2004-2010. Do oceny badanego zjawiska wykorzystano 2 wskaźniki zadłużenia: udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem i obciążenie dochodów ogółem wydatkami na obsługę zadłużenia. W badaniu uwzględniono wpływ następujących czynników na poziom zadłużenia się: wielkość i typ gmin, poziom rozwoju gmin oraz pozyskanie środków polityki regionalnej UE z lat 2004-2006. W celu stwierdzenia istotnych różnic pomiędzy średnimi wynikami badanych grup posłużono się: w przypadku więcej niż 2 grup analizą wariancji ANOVA, w przypadku 2 grup testem t-Studenta. Z uwagi na fakt, że analiza wariancji wykazała istotność różnic pomiędzy rozpatrywanymi średnimi, przeprowadzono dokładniejsze badania wykorzystujące test post-hoc - test (RIR) Tukeya, z uwagi na jego dużą przydatność (zob. Stanisław, 2007) Poziom rozwoju gmin wyznaczono za pomocą skonstruowanej cechy syntetycznej wykonanej w oparciu o wieloetapową metodę zaproponowaną przez Wysockiego, Lire (2005). Do badania przyjęto następujący zestaw cech:

1. Liczba bezrobotnych na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym,
2. Liczba podmiotów gospodarki narodowej zarejestrowana w REGON na 100 mieszkańców w wieku produkcyjnym,
3. Syntetyczny miernik rozwoju infrastruktury (0-1)
4. Dostępność do szkolnictwa maturalnego (liczba uczniów szkół maturalnych na 1000 mieszkańców w wieku 15 (16)-19 lat).
5. Poziom dochodów własnych gmin (w zł na mieszkańca)
6. Poziom wydatków inwestycyjnych gmin (w zł na mieszkańca) (zob. Standar i Puślecki 2011).

## Wyniki badań

Gminy województwa wielkopolskiego charakteryzują się średnim poziomem zadłużenia. Od roku 2005 wskaźnik zadłużenia ulegał obniżeniu i w 2008 roku wyniósł przeciętnie najmniej 15,32%, co w stosunku do 2004 oznaczało spadek aż o ponad 5 pkt. proc. Jest to o tyle interesujące zjawisko, że w latach 2006-2008 wdrażane były projekty dofinansowane z UE, co mogło skutkować wzrostem popytu na środki zwrotne w przypadku niewystarczających środków własnych niezbędnych do pokrycia tzw. wkładu własnego. Z kolei rok 2008 to początek ogólnoswiatowego kryzysu, który także może oddziaływać na budżety gmin ze względu na zmniejszające się wpływy z tytułu udziału gmin w podatku CIT i PIT. Szczególnie duży wzrost ogólnego zadłużenia gmin wystąpił w roku 2010 w stosunku do 2009, bo aż o 9 pkt. proc. Należy podkreślić, że za wyjątkiem różnicy badanego wskaźnika w roku 2004 i 2009, w pozostałych latach jego zmiana w stosunku do 2004 była statystycznie istotna, potwierdzona testem t-Studenta dla zmiennych zależnych. Rok 2010 cechuje się nie tylko rozszerzającym się kryzysem ale także znaczącymi inwestycjami realizowanymi przy współudziale środków UE.

Z kolei wzrastające zainteresowanie gmin środkami zwrotnymi nie wpływa znacząco na obciążenie ich budżetów obsługą zadłużenia. W tym przypadku różnice

badanego zjawiska są niewielkie, choć w roku 2004 to obciążenie okazało się istotnie większe niż 2005 roku i najwyższe w całym analizowanym okresie (7,25%), natomiast w 2008 i 2009 (4,71% i 4,47%) z kolei najniższe, potwierdzone wspomnianym testem. W związku z tym można spodziewać się wzrostu wskaźnika związanego z obsługą zadłużenia w kolejnych latach, ze względu na wzrastający poziom zobowiązań ogółem. Jego poziom nie powinien jednak zbliżyć się do ustawowego limitu, gdyż w badanych latach kształtował się średnio na 1/3 ustawowej normy (tab. 1).

Tabela 1. Zmiany wskaźników zadłużenia grup gmin województwa wielkopolskiego w latach 2004-2010

Wskaźnik	Lata		Średnie (%)		Zmiana (pkt.proc.)	t	p
	Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem	2004	2005	20,67%	17,26	-3,41	5,68
2004		2006	20,67%	17,65	-3,02	4,24	<b>0,0000</b>
2004		2007	20,67%	16,42	-4,25	5,04	<b>0,0000</b>
2004		2008	20,67%	15,32	-5,34	5,81	<b>0,0000</b>
2004		2009	20,67%	19,59	-1,08	1,04	0,2986
2004		2010	20,67%	28,96	8,29	-7,33	<b>0,0000</b>
Obciążenie dochodów ogółem wydatkami na obsługę zadłużenia	2004	2005	5,52%	7,25	1,73	-4,98	<b>0,0000</b>
	2004	2006	5,52%	5,95	0,43	-1,26	0,2090
	2004	2007	5,52%	5,24	-0,28	0,99	0,3231
	2004	2008	5,52%	4,71	-0,81	3,03	<b>0,0028</b>
	2004	2009	5,52%	4,47	-1,05	3,91	<b>0,0001</b>
	2004	2010	5,52%	5,36	-0,16	0,50	0,6199

Zródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetów gmin, Ministerstwo Finansów

O skali zwiększania się problemu zadłużenia może świadczyć analiza średnich wartości zadłużenia się w stosunku do 10 i 25 gmin o największym wskaźniku. Okazuje się, że 10 na 226 gmin w województwie przekracza ustawowy limit 60%, co oznacza zapaść finansową i konieczność wprowadzenia programów oszczędnościowych na dużą skalę. W innym przypadku gminom grozi wprowadzenie zarządu komisarycznego.

Także poszerzenie kręgu badanych jednostek do 25 wskazuje na znaczący problem zadłużenia, gdyż przeciętna dla tej grupy kształtuje się również na wysokim poziomie 53%. W badanym okresie rok 2010 cechuje się najwyższymi wartościami wskaźnika, a jedna gmina przekroczyła wtedy aż 70%. Należy również zauważyć, że wśród badanej grupy gmin, występują także jednostki w ogóle nie zadłużone (tab. 2). Obliczony wskaźnik zmienności dla wskaźnika zadłużenia wyniósł w zależności od roku badania od 50-70%, co oznacza średnią zmienność badanej cechy.

Również liczebność gmin w poszczególnych przedziałach wskaźnika zadłużenia ukazuje zwiększający się problem zadłużenia. W latach 2004-2009 wskaźnik największej liczby badanych gmin kształtował się na poziomie 10-15%. Wówczas od 80-90% gmin charakteryzowała się zadłużeniem sięgającym zaledwie połowy dopuszczalnego limitu. Z kolei w roku 2010 najwięcej gmin cechował poziom zadłużenia 15-20% i aż blisko połowa gmin przekroczyła połowę ustawowego pułapu.

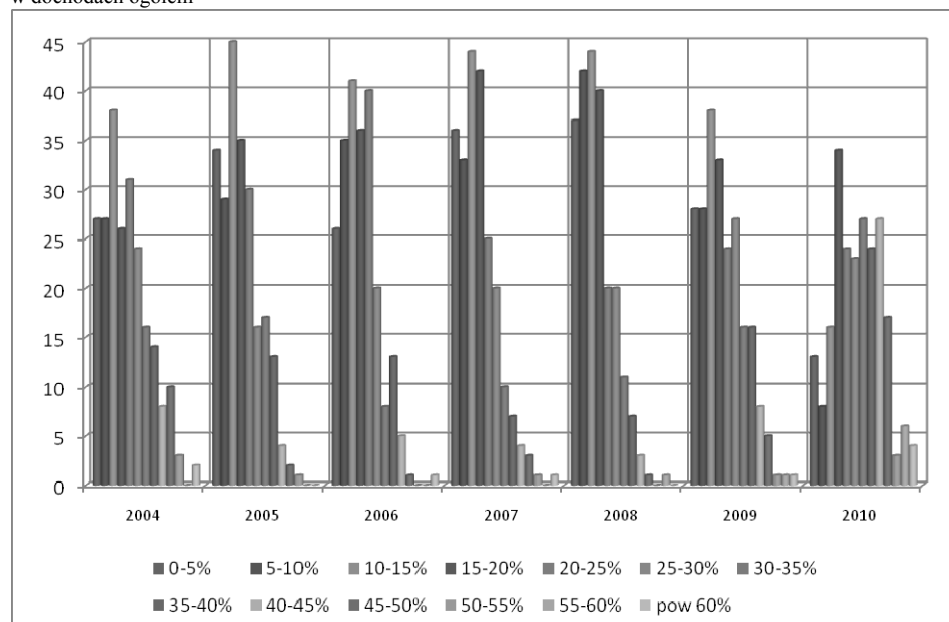
Analizując na wykresie 1 lata 2004-2008 zauważyć można prawidłowość, że im przedział wskaźnika jest wyższy, zmniejszeniu ulega liczba gmin, podczas gdy w roku 2009, a szczególnie 2010 następuje bardziej równomierne rozłożenie liczby gmin w wydzielonych przedziałach, co oznacza, że problem znaczącego zadłużenia nie dotyczy tylko grupy gmin, ale ich większości.

Tabela 2. Wskaźnik udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem według wybranych grup gmin województwa wielkopolskiego w latach 2004-2010 (%)

Gminy	Lata						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
10 gmin o największym wskaźniku zadłużenia	52,21	43,72	45,00	46,69	42,08	49,22	60,18
10 gmin o najmniejszym wskaźniku zadłużenia	0,06	0,00	0,18	0,00	0,00	0,00	0,63
25 gmin o największym wskaźniku zadłużenia	46,84	39,18	39,49	39,36	36,29	43,40	53,43
25 gmin o najmniejszym wskaźniku zadłużenia	1,11	0,87	2,06	0,83	0,88	1,28	5,12

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetów gmin, Ministerstwo Finansów

Wykres 1. Liczba gmin województwa wielkopolskiego według poziomu wskaźnika udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetów gmin, Ministerstwo Finansów

Tabela 2. Wskaźniki zadłużenia grup gmin województwa wielkopolskiego w latach 2004-2010 według wielkości i typu gminy,

Gminy	Wskaźnik w latach						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem (%)						
wiejskie poniżej 5000 mieszkańców	20,81	16,44	16,86	13,76	12,25	16,15	30,95
wiejskie powyżej 5000 mieszkańców	19,28	15,68	16,14	15,23	14,02	17,45	26,50
miejsko wiejskie poniżej 15 000 mieszkańców	21,16	17,30	17,91	17,35	15,69	19,93	28,85
miejsko-wiejskie powyżej 15 000 mieszkańców	20,34	20,79	20,41	18,94	17,09	24,20	32,38
miejskie poniżej 25 000 mieszkańców	27,93	20,98	19,80	16,45	20,96	23,74	29,18
miejskie powyżej 25 000 mieszkańców	19,64	16,44	17,24	18,25	18,96	26,03	32,31
miasta na prawach powiatu	27,89	24,30	27,45	27,49	29,45	35,63	41,58
Ogółem	20,67	17,26	17,63	16,42	15,32	19,59	28,96
	Obciążenie dochodów ogółem wydatkami na obsługę zadłużenia						
wiejskie poniżej 5000 mieszkańców	5,42	8,57	6,52	6,24	4,47	4,09	5,74
wiejskie powyżej 5000 mieszkańców	5,05	7,39	5,86	4,99	4,59	4,24	4,85
miejsko wiejskie poniżej 15 000 mieszkańców	5,74	7,41	5,39	4,86	4,92	4,55	5,95
miejsko-wiejskie powyżej 15 000 mieszkańców	5,44	6,09	7,08%	5,30	4,87	4,78	5,31
miejskie poniżej 25 000 mieszkańców	8,86	6,69	5,25%	4,20	4,54	4,89	4,95
miejskie powyżej 25 000 mieszkańców	4,21	3,58	4,05%	4,05	3,41	5,69	4,38
miasta na prawach powiatu	7,03	6,29	8,69%	13,03	6,73	6,28	7,18
Ogółem	5,52	7,25	5,95%	5,24	4,71	4,47	5,36

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetów gmin, Ministerstwo Finansów

W badanych latach najwyższe wartości wskaźnika zadłużenia charakteryzuje grupę gmin miast na prawach powiatu za sprawą Poznania i Leszna (ok. 48%). Pozostałe grupy gmin cechują się zbliżonym poziomem zadłużenia. Tylko w roku 2008 różnice pomiędzy uzyskanymi wynikami były statystycznie istotne ( $F=2,59$  przy  $p=0,0190$ ), a test RIR-Tukeya wykazał istotne zmiany pomiędzy grupą gmin wiejskich poniżej 5 000 mieszkańców (12,25%) a gminami-miastami na prawach powiatu (29,45%)<sup>3</sup>. Należy także podkreślić, że największa zmiana w zakresie badanego wskaźnika zaszła w przypadku najmniejszych gmin wiejskich, bo blisko 3-krotna. Oznacza to znaczące obciążenie ich budżetów silnie wzrastającym zadłużeniem, które może przełożyć się na ograniczenie ich możliwości inwestycyjnych. Z kolei miasta na prawach powiatu nie tylko pozyskują dochody z obu tytułów (gmin i miast na prawach powiatu) ale także

<sup>3</sup>  $P=0,0264$ .

obciążone są zadaniami z obu tytułów. W związku z tym wymagają zwiększonych nakładów inwestycyjnych. Na ich wynik wpłynęła także realizacja wielu kapitałochłonnych przedsięwzięć dofinansowanych przez UE (np. budowa dróg, oczyszczalni ścieków) (tab. 2).

Wzrastający poziom ogólnego zadłużenia przekłada się także na obciążenie dochodów ogółem wydatkami na obsługę tego zadłużenia. Szczególnie w dużym stopniu ich wzrost związany jest z długami miast na prawach powiatu. W 2007 wskaźnik obsługi zadłużenia był statystycznie istotny ( $F=4,18$  przy  $p=0,0005$ ), a znaczące różnice wystąpiły pomiędzy poziomem wskaźnika dla miast na praw powiatu, który był wówczas bliski ustawowemu limitowi, a innymi grupami gmin<sup>4</sup>. W pozostałych latach jego przeciętne wartości dla badanych grup gmin oscylowały pomiędzy 5% a 7%, co pomimo wzrostu ogólnego zadłużenia, nie powinno wpłynąć na zachwianie ich kondycją finansową (tab. 2).

Nadmierne zadłużenie może spowodować zahamowanie procesu inwestycyjnego. W związku z tym bardzo ważne jest zbadanie kształtowania się wielkości zadłużenia w zależności od poziomu rozwoju. W latach 2004-2009 występowała prawidłowość, że im wyższy poziom rozwoju gmin tym wyższe średnie poziomy zadłużenia, co oznacza że gminy o niskim poziomie rozwoju mogły bez przeszkód zaciągać nowe zobowiązania, gdyż nie powodowało to nadmiernego zadłużenia (wyk. 2). Dlatego jeśli gminy nie miały wystarczających środków własnych i nie udało im się pozyskać środków z UE, mogły korzystać z kredytów, pożyczek albo obligacji. W roku 2008 i 2009 wskazana prawidłowość została potwierdzona analizą wariancji ANOVA ( $F= 3,62$  przy  $p=0,0139$  oraz  $F=3,68$  przy  $p=0,0129$ ), a statystycznie istotne różnice zaszły pomiędzy grupą gmin o wysokim poziomie rozwoju a pozostałymi grupami w 2008 roku<sup>5</sup> oraz w 2009 roku pomiędzy tą samą grupą a grupami 2 i 3<sup>6</sup>. Wzrost zadłużenia w przypadku najbardziej rozwiniętych gmin, przeważnie miejskich i wiejskich zlokalizowanych w bliskim otoczeniu Poznania, może dla nich nie stanowić znaczącego problemu. Natomiast w przypadku gmin zacofanych, przeważnie małych gmin wiejskich, wzrost badanego wskaźnika aż o 76% można uznać za niepokojący. W przypadku mniejszych wpływów do budżetu z tytułu dochodów własnych, szczególnie w czasach kryzysu, nie pozyskaniu środków UE w wyniku dużej konkurencji pomiędzy gminami, realizacja inwestycji dzięki pożyczonym środkom może okazać się jedyną możliwością rozwoju. Należy podkreślić, że wysoki poziom zadłużenia nie tylko może prowadzić do zapaści finansowej ale już średni może utrudnić zaciąganie kolejnych zobowiązań ze względu na wyższy koszt pożyczonych pieniędzy.

---

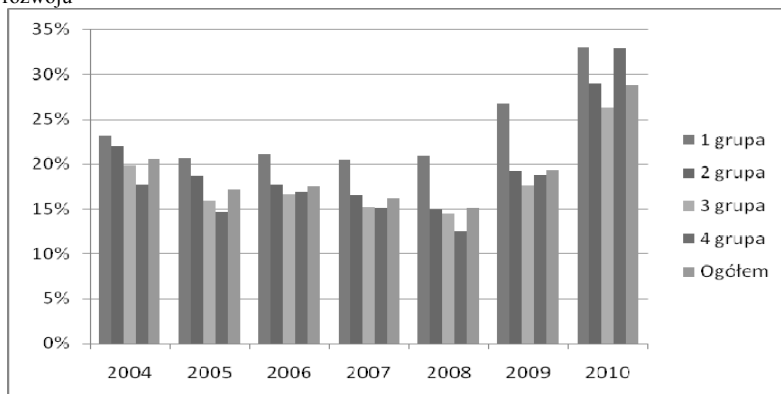
<sup>4</sup> Pomiedzy grupami gmin: wiejskie ponizej 5000 mieszkancow a miastami na prawach powiatu  $p= 0,0047$  , pomiedzy wiejskimi powyzej 5000 mieszkancow a miasta mi na prawach powiatu  $p=0,0001$ , pomiedzy miejsko wiejskimi ponizej 15 000 mieszkancow a miasta na prawach powiatu  $p=, 0,0001$  pomiedzy miejsko-wiejskimi powyzej 15 000 mieszkancow a miastami na prawach powiatu  $p= 0,0007$ , pomiedzy miejskimi ponizej 25 000 mieszkancow a miastami na prawach powiatu  $p= 0,0004$  oraz pomiedzy miejskimi powyzej 25 000 mieszkancow a miastami na prawach powiatu  $p= 0,0023$ .

<sup>5</sup> Pomiedzy grupą 1 a grupą 2  $p= 0,03330$ , pomiedzy grupą 1 a grupą 3  $p= 0,01394$ , pomiedzy grupą 1 a 4  $p= 0,0171$ .

<sup>6</sup> Pomiedzy grupą 1 a grupą 2  $p= 0,0468$ , pomiedzy grupą 1 a grupą 3  $p= 0,0052$ .



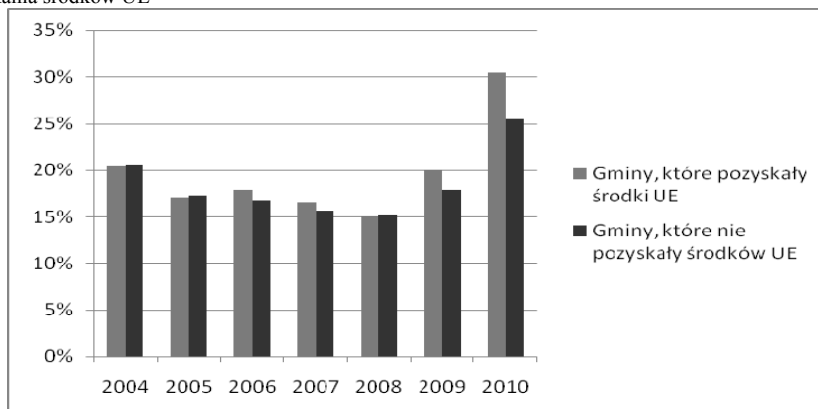
Wykres2. Wskaźnik zadłużenia (%) gmin województwa wielkopolskiego w latach 2004-2010 według grupy poziomu rozwoju



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetów gmin, Ministerstwo Finansów

Na wykresie 3 przedstawiono wpływ pozyskania środków UE z lat 2004-2006 na poziom zadłużenia. Gminy, które pozyskały środki unijne odznaczają się wyższymi średnimi poziomami udziału zobowiązań ogółem w dochodach ogółem w latach 2006-2008, w czasie kiedy faktycznie środki z tego okresu budżetowego UE były realizowane. W latach 2009-2010 zadłużenie tych gmin znów wzrosło ponad poziom dla gmin, które ze środków unijnych nie skorzystały (wyk. 3). Należy podkreślić, że w roku 2010 różnice pomiędzy przeciętnymi wynikami okazały się statystycznie istotne ( $t=2,43$  przy  $p=0,0160$ ). Może być to związane z faktem zdobycia przez gminy doświadczenia w pozyskiwaniu środków z lat 2004-2006, co mogło skutkować sukcesem w pozyskiwaniu pomocy z UE w latach 2007-2013. Wcześniej prowadzone przez **Standar i Puślecki** (2011) badania dowiodły, że doświadczenie z okresu przedakcesyjnego pozytywnie wpłynęło na wykorzystanie środków z lat 2004-2006. Prawidłowość tę należałoby sprawdzić także dla kolejnych lat.

Wykres 3. Wskaźnik zadłużenia (%) gmin województwa wielkopolskiego w latach 2004-2010 według pozyskania środków UE



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetów gmin, Ministerstwo Finansów

Do wzrostu zadłużenia gmin przyczyniły się prowadzone na dużą skalę od wejścia Polski do UE przedsięwzięcia inwestycyjne, dofinansowane w większości przez unijną stronę. Potwierdza to obliczony wskaźnik korelacji pomiędzy poziomem zadłużenia gmin a wysokością ponoszonych przez nie wydatków majątkowych (zob. **Standar**, 2012). Jednostki samorządu terytorialnego w latach 2004-2006 były stroną połowy unijnych umów, z czego zdecydowaną większość realizowana była przez gminy (<http://www.mrr.gov.pl>). Przede wszystkim wdrażały one projekty infrastrukturalne. Wiele obszarów, jak: drogi, kanalizacja, oczyszczalnie ścieków są inwestycjami bardzo kapitałochłonnymi ale jednocześnie bardzo niezbędnymi, szczególnie na obszarach wiejskich (zob. **Bański i Czapiewski** 2008).

Gminy województwa wielkopolskiego w ramach perspektywy 2004-2006 na inwestycje w infrastrukturę techniczną przeznaczyły aż 73% ogółu pomocy realizując 32% sumy wszystkich projektów. Przede wszystkim w ten sposób sfinansowano budowę: kanalizacji (36%) i oczyszczalni ścieków (15%) i dróg (12%) Także infrastruktura społeczna wymaga nakładów. Przedsięwzięcia realizowane w ramach tego obszaru dotyczyły infrastruktury kultury (11%), szkół (4%) i infrastruktury sportowej (4%) (**Standar i Puślecki** 2011, s. 115, 117).

W związku z tym, biorąc pod uwagę lukę infrastrukturalną (zob. **Kozłowski** 2012, s. 15), jaką polskie gminy dzieli od poziomu gmin w Europie Zachodniej<sup>7</sup> należy stwierdzić, że inwestycje zrealizowane kosztem zwiększonego zadłużenia, były jednak konieczne.

## Podsumowanie i wnioski

Wejście Polski do UE umożliwiło gminom zwiększenie przeprowadzanych inwestycji za sprawą skierowanych między innymi do nich środków finansowych. Realizacja tych inwestycji nie przyczyniła się do nadmiernego wzrostu zadłużenia choć w latach 2006-2007 średni poziom zadłużenia gmin pozyskujących te środki był większy niż pozostałych jednostek. Pomimo, że w całym badanym okresie zmiany wskaźnika w stosunku do roku 2004 były statystycznie istotne, to przeciętna zadłużenia oscylowała na bezpiecznym poziomie. Dopiero w roku 2010 r. zauważalny jest znaczący wzrost zadłużenia. O skali problemu może świadczyć analiza średnich wartości zadłużenia się 10 i 25 gmin o największym wskaźniku. Okazuje się, że 10 na 226 gmin w województwie przekracza ustawowy limit 60%, a przeciętny poziom obliczony dla 25 gmin wyniósł 53%, co oznacza zapaść finansową i konieczność wprowadzenia programów oszczędnościowych na dużą skalę. W badanych latach zmiana uległa także struktura zadłużenia. W latach 2004-2009 wykres obrazujący zadłużenie gmin według poszczególnych przedziałów wskaźnika udziału zobowiązań ogółem w dochodach ogółem był asymetryczny, z kolei w 2010 r. liczebność gmin w tych przedziałach była rozłożona bardziej symetrycznie. O ile w pierwszych sześciu latach analizy niebezpieczne poziomy wskaźnika zadłużenia cechowały tylko nieliczne gminy, o tyle w 2010 r. znaczący poziom zadłużenia dotyczył już większej liczby gmin. Oznacza to wzrost zadłużenia także w przypadku pozostałych gmin.

---

<sup>7</sup> Na przykład w przypadku dróg i komunikacji miejskiej 50 lat, ciepłownictwa 30 lat, gospodarki odpadami 20 lat, wodociągów i kanalizacji 5 lat.

Na wysoki ogólny poziom wskaźnika zadłużenia wpływ mają ośrodki miejskie. W ich przypadku narastający problem zadłużenia może wynikać z wielu funkcji centralnych jakie pełnią wobec otaczającego terenu. Jednak grupą gmin, dla której wskaźnik wzrósł w 2010 roku blisko 3-krotnie w stosunku do roku 2008 i 2-krotnie w stosunku do roku 2009 były małe gminy wiejskie. Oznacza to znaczące obciążenie ich budżetów silnie wzrastającym zadłużeniem, które może przełożyć się na ograniczenie ich możliwości inwestycyjnych. Są to na ogół gminy cechujące się niższym poziomem rozwoju w związku z tym wymagają znacznych nakładów finansowych na przezwyciężenie tego zacofania.

Wzrastający poziom ogólnego zadłużenia przekłada się także na obciążenie dochodów ogółem wydatkami na obsługę tego zadłużenia. Szczególnie w dużym stopniu ich wzrost związany jest z długami miast na prawach powiatu. Przeciętne wartości dla badanych grup gmin oscylowały na bezpiecznym poziomie, co pomimo wzrostu ogólnego zadłużenia, nie powinno wpłynąć na zachwianie ich kondycją finansową.

Szczególnie w czasach kryzysu, w przypadku mniejszych wpływów do budżetu z tytułu dochodów własnych, nie pozyskaniu środków UE w wyniku dużej konkurencji pomiędzy gminami, realizacja inwestycji dzięki pożyczonym środkom może okazać się jedyną możliwością rozwoju. Należy podkreślić, że wysoki poziom zadłużenia nie tylko może prowadzić do zapaści finansowej ale już średni może utrudnić zaciąganie kolejnych zobowiązań ze względu na wyższy koszt pożyczonych pieniędzy.

## **Literatura:**

Bański J., Czapiewski K. Ł. (2008): Identyfikacja i ocena czynników sukcesu społeczno-gospodarczego na obszarach wiejskich. Zespół Badań Obszarów Wiejskich IGiPZ PAN, Warszawa.

Filipiak B. (2011): Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne, Difin, Warszawa.

Guziejewska B. (2006): Ograniczenia w zaciąganiu długu przez samorząd terytorialny – aspekty teoretyczne a rozwiązania w praktyce w: Patrzalek L. (red.) Podsektor samorządowy w sektorze finansów publicznych w warunkach akcesji Polski do Unii Europejskiej, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań-Wrocław.

Kozłowski W. (2012): Zarządzanie gminnymi inwestycjami infrastrukturalnymi, Difin, Warszawa.

<http://www.mrr.gov.pl> (dostęp: 20.05.2009)

Miszczuk M. (2007): Finansowe podstawy działalności jednostek samorządu terytorialnego w: Miszczuk A. i in. Gospodarka samorządu terytorialnego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Motek P. (2006): Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w województwie wielkopolskim, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.

Rozporządzenie ministra finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa.

- Standar A. (2012): Wpływ zadłużenia gmin województwa wielkopolskiego na realizację inwestycji, Zeszyt Naukowy, Wyższej Szkoły Handlu i Usług w Poznaniu, Poznań.
- Standar A., Puślecki Z.W. (2011): Ocena zastosowania środków polityki regionalnej Unii Europejskiej przez samorządy gminne województwa wielkopolskiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań.
- Stanisz A. (2007): Przystępny kurs statystyki z zastosowaniem STATISTICA PL na przykładach z medycyny, Tom 1 i 2, Statsoft, Kraków.
- Swianiewicz P. (2011): Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne, MUNICIPIUM SA, Warszawa.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2005 nr 249 poz. 2104
- Wysocki F. J. Lira J., (2005): Statystyka opisowa, Wydawnictwo Akademii Rolniczej im. Augusta Cieszkowskiego w Poznaniu, Poznań.

### **Summary**

The main aim of this article was to assess the level of debt of communities of Wielkopolska Province after Polish accession to the European Union. To evaluate the study used two debt indicators: the share of total income and total load of total revenue expenditure on debt service. The study included the impact of the following factors on the level of debt is: the size and type of the communities, the level of development of the communities and obtaining of EU regional policy in the years 2004-2006. Based on the analyzes it can be concluded that the level of debt was decreased to 2008, then grown rapidly. This was mostly due to an increase in debt of communities and the growing number of communes indebted to a very high extent.

### Informacje o autorze:

#### **dr Aldona Standar**

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu,  
Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej w Agrobiznesie,  
ul. Wojska Polskiego 28, 60-637 Poznań  
standar@up.poznan.pl