

Kazimierz Górka

Akademia Wychowania Fizycznego im. Jerzego Kukuczki w Katowicach

e-mail: k.gorka@awf.katowice.pl

Marcin Łuszczuk

Politechnika Opolska

e-mail: m.luszczuk@po.opole.pl

Agnieszka Thier

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

e-mail: thiera@uek.krakow.pl

GOSPODARKA FINANSOWA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA TLE SEKTORA PUBLICZNEGO

FINANCIAL POLICY OF SELF-GOVERNMENT VS. PUBLIC SECTOR POLICY

DOI: 10.15611/pn.2018.518.03

JEL Classification: E52, E60, H63, H72

Streszczenie: Wzrost zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, jaki nastąpił w latach 2009-2011, budził obawy odnośnie do kondycji podsektora samorządowego. Później jednak, na skutek ożywienia gospodarczego i ustawowych regulacji w zakresie zadłużania się samorządów, nastąpiła wyraźna poprawa. W 2016 roku jednostki samorządu terytorialnego łącznie uzyskały nadwyżkę dochodów nad wydatkami. Zdecydowanie odmienna jest natomiast sytuacja podsektora rządowego. Deficyt budżetu państwa w dalszym ciągu utrzymuje się na względnie wysokim poziomie. Niekorzystne zjawiska pogłębia znaczny wzrost wydatków socjalnych i decyzje w zakresie funkcjonowania systemu emerytalnego, co prowadzi do narastania długu publicznego – zarówno jawnego, jak i ukrytego. Istnieje zatem uzasadniona obawa, że w razie osłabienia koniunktury gospodarczej na świecie borykający się z wysokim zadłużeniem budżet państwa będzie miał niekorzystny wpływ na działalność jednostek samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, budżet samorządowy, gospodarka finansowa, dług publiczny, dyscyplina finansowa.

Summary: The increased indebtedness of self-government entities taking place within 2009-2011 raised many concerns about the condition of the self-government sub-sector. However, some time later, a visible improvement occurred due to economic revival and government legislation. In 2016, self-government entities generated higher revenues than expenditures.

The situation of the government subsector is radically different. State deficit has remained relatively high, and the adverse processes are aggravated by the increased social spending and the decisions taken on the pension system. This leads to a steady growth of public debt – both visible as well as hidden. Hence, there is a justified anxiety that in case of a drop in the global situation the country troubled by high indebtedness of the state budget will have a negative effect on the activity of self-government entities.

Keywords: self-government, self-government budget, financial policy, public debt, financial discipline.

1. Wstęp

Stan finansów sektora publicznego ma istotne znaczenie nie tylko ze względu na jego zdolność do świadczenia usług na rzecz społeczeństwa, ale również na możliwość przeciwdziałania negatywnym skutkom osłabienia rynku. Za sprawą silnego sektora finansów publicznych recesja mogłaby być krótsza i mieć łagodniejszy przebieg. W kontekście permanentnego deficytu sektora rządowego szczególne znaczenie ma stopień wypełniania reguł fiskalnych przez jednostki samorządu terytorialnego, które częściowo przejmują od państwa nowe zadania publiczne do realizacji.

Celem artykułu jest ocena gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego na tle sektora publicznego. Zgodnie z przyjętą hipotezą jednostki samorządu terytorialnego generalnie mają dobrą kondycję finansową. Niepokój budzi jednak pogarszający się stan finansów podsektora rządowego.

2. Reguły fiskalne jednostek samorządu terytorialnego

Po zmianach, jakie zostały dokonane w ustawie o finansach publicznych w 2013 roku, na gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego wpływ mają dwie zasadnicze reguły fiskalne. Pierwsza z nich – zasada zrównoważenia budżetu w części bieżącej – miała zastosowanie po raz pierwszy do uchwał budżetowych jednostek samorządu terytorialnego na 2011 rok. Stanowi ona, że nie można uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek z lat ubiegłych [Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, art. 242]. Zakaz ten obowiązuje nie tylko na etapie planowania budżetu, ale i na koniec roku budżetowego przy wykonaniu dochodów i wydatków bieżących. Zasada zrównoważenia budżetu w części bieżącej spotyka się niekiedy z krytyką, ponieważ nie uwzględnia przyszłej zdolności kredytowej samorządu. Wprowadzenie zasady zobligowało jednak samorządy do planowania bieżącego i krytycznej oceny przyszłej kondycji finansowej, co sprzyja zachowaniu równowagi budżetowej. Brak dyscypliny finansowej i zaciąganie długu sprzyja wprawdzie poprawie jakości i dostępności

świadczonych usług publicznych, ale prowadzi do wzrostu kosztów obsługi długu i konieczności wygospodarowania środków finansowych na jego spłatę [Sawicka 2013, s. 299].

Drugą zasadą to tzw. reguła indywidualnego wskaźnika zadłużenia (IWZ), która obowiązuje od 2014 roku [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych art. 121, ust. 2]. Wynika z niej, że łączne obciążenia z tytułu obsługi zadłużenia w relacji do planowanych dochodów ogółem nie mogą przekroczyć średniej arytmetycznej obliczonej dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących jednostki powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu jednostki. Uwzględnienie we wzorze danych historycznych do trzech lat wstecz spowodowało, że reguła ta była *de facto* uwzględniana w planowaniu budżetów JST już od 2011 roku. Zapis matematyczny reguły przedstawia się następująco:

$$\left(\frac{R+O}{D}\right)_n \leq \frac{1}{3} \cdot \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}}\right)$$

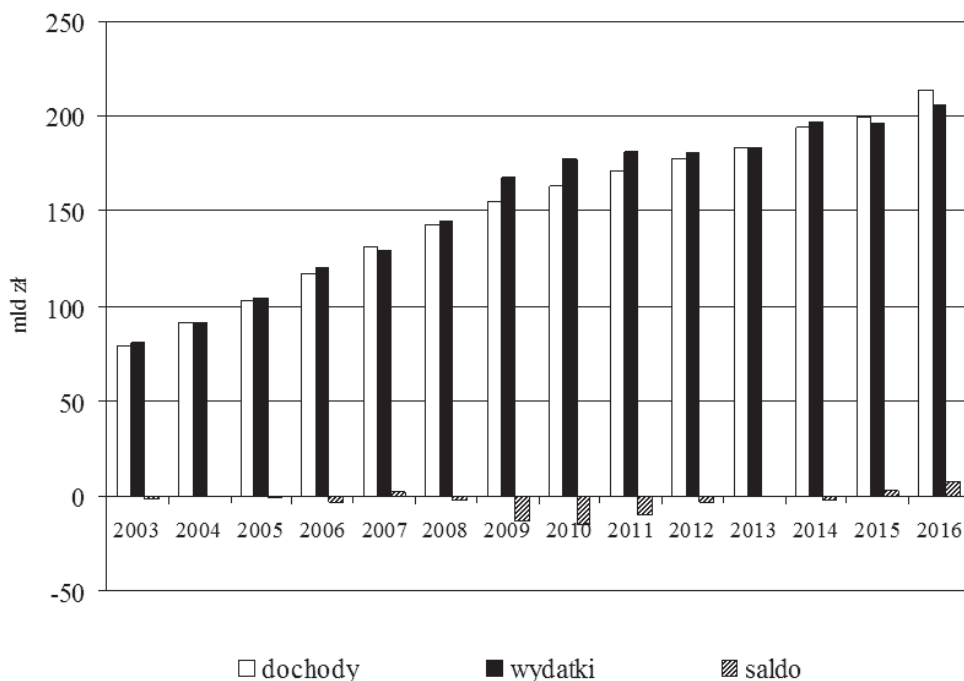
gdzie: R – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek; O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek; D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym; Db – dochody bieżące; Sm – dochody ze sprzedaży majątku; Wb – wydatki bieżące; n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja.

Opisana reguła indywidualnego wskaźnika zadłużenia szybko doczekała się korekty. Już od 2014 roku, tj. od pierwszego roku jej pełnego funkcjonowania, nastąpiło złagodzenie reguły indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Otóż w znowelizowanym brzmieniu ograniczenia wynikające z IWZ nie dotyczą spłat rat kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), wraz z należnymi odsetkami, wykupu papierów wartościowych emitowanych w związku z umową zawartą na realizację zadań finansowanych z udziałem tych środków wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, poręczeń i gwarancji udzielonych na realizację zadań jednostek samorządu terytorialnego [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009, art. 243, ust. 3].

3. Dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego

Względnie korzystna sytuacja gospodarcza na świecie i w Polsce, jaką można było zaobserwować do 2008 roku, miała również swoje odzwierciedlenie w finansach samorządu terytorialnego [Szołno-Koguc 2015, s. 179]. Na koniec 2008 roku łączne

zadłużenie sektora samorządowego w Polsce wynosiło 28,1 mld zł (19,7% w relacji do dochodów ogółem JST), a po pierwszym kwartale 2009 roku nawet spadło do 27,7 mld zł. Niestety w latach 2009-2010 zanotowano poważny wzrost deficytu. Od 2011 roku kondycja jednostek samorządu terytorialnego stopniowo się poprawia. Na koniec 2016 roku samorzady uzyskały nadwyżkę budżetową w wysokości 7,6 mld zł (rys. 1). Łączne zadłużenie jst w latach 2014-2016 spadło 72,1 mld zł (37,1% dochodów) do 69,0 mld zł (32,3% dochodów) [GUS 2017, s. 54].



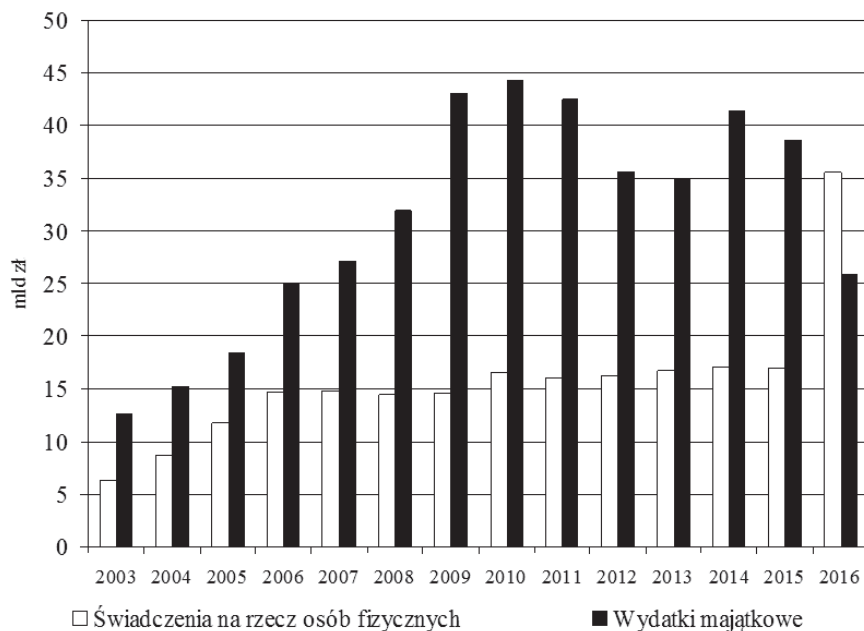
Rys. 1. Budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 2003-2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Niemal dwukrotny w relacji do dochodów wzrost zadłużenia JST w latach 2009-2011 można tłumaczyć następującymi przyczynami:

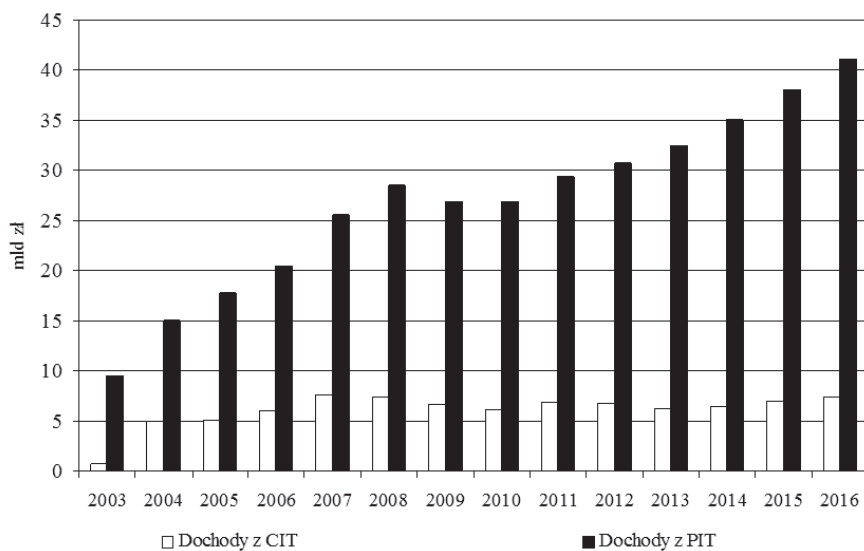
- spadek dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego spowodowany spowolnieniem gospodarczym,
- dążenie do poprawy wykorzystania środków unijnych,
- celowe zadłużanie się podmiotów na zasadach obowiązujących do końca 2013 roku w obawie przed utratą zdolności kredytowej liczonej według reguły indywidualnego wskaźnika zadłużenia.

Istotny wpływ na poprawę sytuacji finansowej jst po 2011 roku, obok ożywienia gospodarczego, miały spadek wydatków majątkowych i wzrost świadczeń na rzecz



Rys. 2. Kształtowanie się wybranych wydatków jst w latach 2003-2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.



Rys. 3. Wpływy z tytułu udziału w podatkach dochodowych jst w latach 2003-2016

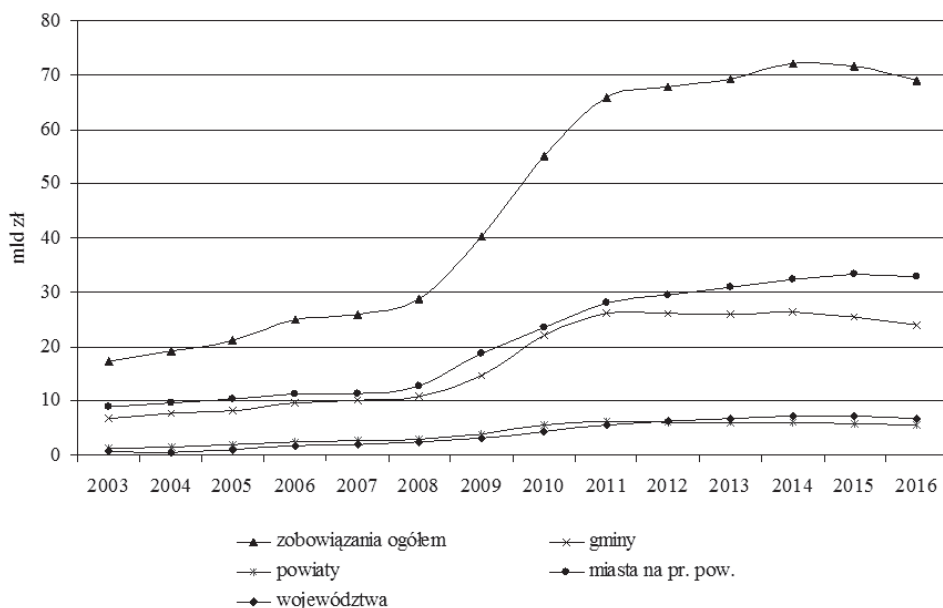
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

osób fizycznych. Zaistniałe zmiany w polityce wydatkowej samorządów szczególnie widoczne są w latach 2015-2016 (rys. 2). Należy zaznaczyć, że wzrost wydatków na rzecz osób fizycznych (o 18,7 mld zł) został częściowo skompensowany wyższą dotacją dla jst, która wyniosła 53,9 mld zł w 2016 roku wobec 44,2 mld zł w 2015 roku [GUS 2017, s. 30]. Wzrost wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych wynikał przede wszystkim z realizacji rządowego programu „Rodzina 500 plus”.

Skutkiem ożywienia gospodarczego od 2011 roku był wyraźny przyrost dochodów własnych jst. Dochody z PIT wzrosły w latach 2010-2016 o 14,2 mld zł, tj. o 52,7% (rys. 3). Pozytywny trend utrzymuje się już od kilku lat, mimo że nie nastąpiły w tym czasie zasadnicze zmiany w zakresie udziału samorządów w dochodach z PIT i CIT. Po uwzględnieniu korekty zgodnie z art. 89 ustawy udział wszystkich typach jst w PIT i CIT wyniósł odpowiednio 49,64% i 22,86% [GUS 2017, s. 22].

4. Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego

Na wysokość zadłużenia sektora samorządowego decydujący wpływ ma dług gmin i miast na prawach powiatu ogółem. Warto jednak zwrócić uwagę, że gminy od 2011 roku konsekwentnie redukują zadłużenie, natomiast w miastach na prawach powiatu, powiatach i w województwach dług w ujęciu nominalnym utrzymuje się na stałym poziomie (rys. 4).



Rys. 4. Wpływy z tytułu udziału w podatkach dochodowych jst w latach 2003-2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Zadłużenie jst w porównaniu z wynikiem budżetu państwa ogółem należy uznać za niewielkie. W latach 2009-2016 wynik finansowy jst ogółem ulega stałej poprawie. Od 2015 roku łącznie samorzady wypracowały nadwyżkę budżetową. Nierównowaga budżetu państwa w tym okresie była zdecydowanie większa. Deficyt budżetu państwa wyniósł wówczas ponad 10% dochodów, a w 2013, 2015 i 2016 roku ok. 15% (tab. 1).

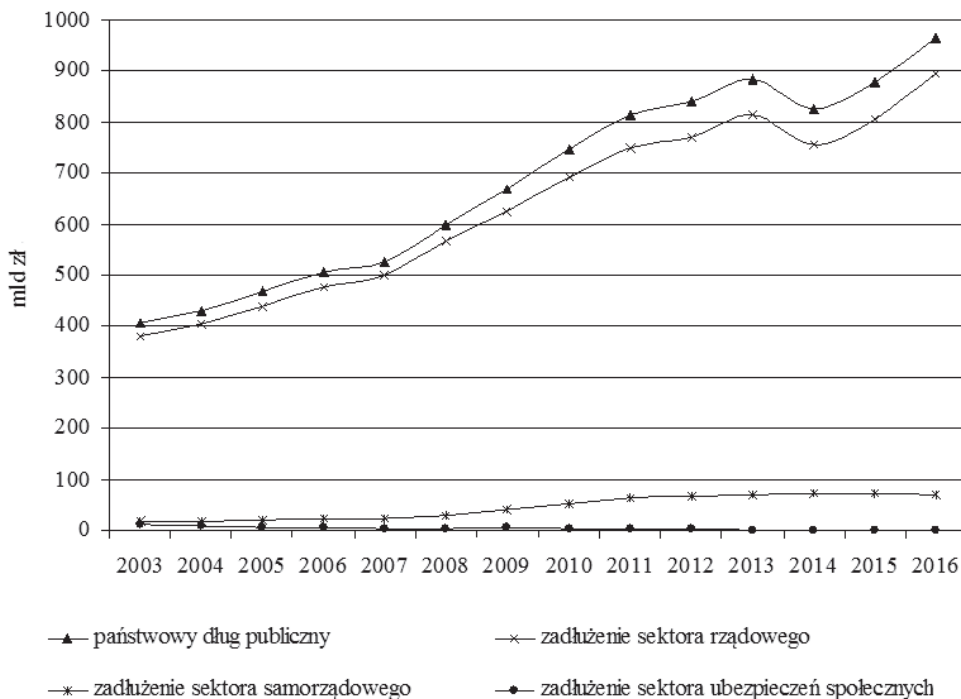
Tabela 1. Wynik finansowy jednostek samorządu terytorialnego i budżetu państwa

Jednostki samorządu terytorialnego								
Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Dochody	154,8	162,8	171,3	177,4	183,5	194,3	199,0	213,6
Wydatki	167,8	177,8	181,6	180,5	183,8	196,7	196,4	206,0
Wynik	-13,0	-15,0	-10,3	-3,0	-0,4	-2,4	2,6	7,6
<u>Wynik</u> Dochody	-8,4%	-9,2%	-6,0%	-1,7%	-0,2%	-1,1%	1,3%	3,6%
Budżet państwa								
Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Dochody	274,2	250,3	277,6	287,6	279,2	283,5	289,1	314,7
Wydatki	298,0	294,9	302,7	318,0	321,3	312,5	331,7	360,8
Wynik	-23,8	-44,6	-25,1	-30,4	-42,2	-29,0	-42,6	-46,1
<u>Wynik</u> Dochody	-8,7%	-17,8%	-9,1%	-10,6%	-15,1%	-10,2%	14,7%	14,6%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Z jednej strony, dyscyplina finansowa jednostek samorządu terytorialnego, z drugiej zaś – poważne niezrównoważenie budżetu państwa ma swoje konsekwencje dla kształtowania się zadłużenia całego sektora finansów publicznych. Na tym tle sektor samorządowy wypada korzystnie (rys. 5). Na koniec 2016 roku państwowy dług publiczny (pdp) wyniósł 965,2 mld zł, w tym 895,6 mld zł stanowiło zadłużenie sektora rządowego (92,7% pdp), a 69,6 mld zł zadłużenie sektora samorządowego (7,2% pdp).

Konsekwencją utrzymującego się deficytu sektora rządowego jest narastanie długu publicznego. Na koniec 2018 roku dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (liczony zgodnie z ESA2010) ma wynieść 50,4% PKB [Ministerstwo Finansów 2017, s. 29]. Jest to wprawdzie relacja niższa niż przeciętnie w Unii Europejskiej (81,6% PKB) [European Commission 2017, s. 165], ale po części jest ona wynikiem dość „kreatywnego” podejścia do kształtowania wielkości długu publicznego w Polsce. Skutecznym sposobem odsunięcia w czasie problemu zadłużenia państwa okazały się zmiany w funkcjonowaniu otwartych funduszy emerytalnych [Ustawa z 6 grudnia 2013]. W wyniku przyjętych regulacji nastąpiło między innymi umorzenie części aktywów OFE i ich transfer do sektora publicznego w radykalny



Rys. 5. Wpływy z tytułu udziału w podatkach dochodowych jst w latach 2003-2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

sposób poprawił bieżącą kondycję finansów publicznych. Operacja ta spowodowała obniżenie państwowego długu publicznego o 130,2 mld zł, tj. 7,6% w relacji do PKB, oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych o 145,8 mld zł, czyli ok. 8,5% PKB. Brak skutecznych działań na rzecz redukcji zadłużenia sektora publicznego i znaczne potrzeby pożyczkowe państwa [Ustawa budżetowa z 11 stycznia 2018] zauważają inwestorzy. Oprocentowanie długoterminowych obligacji skarbowych w Polsce (3,32% rocznie według danych za styczeń 2018 roku) należy do najwyższych w Unii Europejskiej. Wyższy koszt pozyskania pieniędzy mają jedynie rządy w Rumunii i Grecji.

Zahamowanie obserwowanej w latach 2008-2011 tendencji zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego jest efektem poprawy koniunktury gospodarczej i działania reguł fiskalnych, w tym wprowadzenia reguły indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Za 2016 rok dochody bieżące jst wyniosły 200,7 mld zł, a wydatki 180,2 mld zł. Wynik operacyjny jst ogółem ukształtował się na poziomie 20,5 mld zł [GUS 2017, s. 30]. Jeśli porównamy relację zadłużenia do dochodów, sytuacja samorządów na tle budżetu państwa wygląda jeszcze korzystniej. Relacja ta dla sektora

samorządowego wyniosła 32,6% (zadłużenie sektora 69,6 mld zł, realizacja dochodów za 2016 rok 213,6 mld zł), natomiast ta sama zależność dla sektora rządowego za 2016 rok wyniosła aż 284,6% (zadłużenie sektora rządowego 895,6 mld zł, wykonanie dochodów budżetu państwa za 2016 rok 314,7 mld zł). Trzeba zauważyć, że o ile samorzady redukują dług, o tyle zadłużenie sektora rządowego się pogłębia. Jeszcze na koniec 2011 roku relacja długu do dochodów budżetu państwa wynosiła 269,7% (zadłużenie 748,8 mld zł, dochody 277,6 mld zł), a po pięciu latach wyniosła już 284,6%. Stało się tak mimo transferu w lutym 2014 roku 153,15 mld zł z OFE do sektora publicznego! Strategia obniżenia długu sektora finansów publicznych okazała się skuteczna, ale jedynie w krótkim okresie.

Wskaźnik zadłużenia budżetu państwa do dochodów ogółem rzadko podawany jest w mediach i oficjalnych wystąpieniach polityków. Częściej natomiast mówi się o relacji państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto, co wynika z konstytucyjnych regulacji w zakresie kształtowania zadłużenia państwa [Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997] i relacji długu sektora ogólnorządowego do PKB – co z kolei związane jest z kryteriami z Maastricht, które powinny być wypełnione, aby kraj członkowski Unii Europejskiej mógł przystąpić do unii gospodarczej i walutowej [Protokół... 2012]. Państwowy dług publiczny na koniec 2017 roku wyniósł 961,8 mld zł (46,8% PKB), a dług sektora ogólnorządowego 1003,4 mld zł (50,6% PKB). Nic więc dziwnego, że wskaźniki te nie wzbudzają większego zainteresowania społeczeństwa, skoro nie ma obecnie zagrożenia przekroczenia konstytucyjnego limitu, a opinia społeczna odnośnie do przyjęcia euro jest podzielona. Zatem stan budżetu państwa wydaje się stabilny. W Strategii zarządzania długiem do 2021 roku przyjęto, że nominalna wielkość długu sektora *general government* ulegnie stabilizacji, a w ujęciu do PKB notowany będzie wyraźny spadek nawet do 48,9% (tab. 2).

Tabela 2. Prognoza zadłużenia sektora finansów publicznych do 2021 roku

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020	2021
Dług Skarbu Państwa w mld zł	928,5	1029,80	1 086,10	1108,60	1108,50
w relacji do PKB	46,8%	50,10%	49,70%	47,70%	44,90%
Państwowy dług publiczny w mld zł	961,8	1064,30	1120,90	1142,80	1140,70
w relacji do PKB	48,5%	51,70%	51,30%	49,10%	46,20%
Dług sektora <i>general government</i> w mld zł	1003,4	1116,00	1180,70	1205,20	1208,40
w relacji do PKB	50,6%	54,20%	54,00%	51,80%	48,90%

Źródło: [Rada Ministrów 2018, s. 299; Ministerstwo Finansów 2017, s. 29].

Słabe symptomy pogorszenia uwarunkowań makroekonomicznych już są dostrzegane. Są to: wzrost inflacji, wysokie koszty obsługi długu, mniejsza niż

w poprzednich latach nadwyżka w handlu zagranicznym i niepewność związana z wyjściem Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej. Jeśli osłabienie gospodarcze nastąpi to może nasilić się praktyka zlecania samorządom nowych zadań bez przekazania na ten cel stosownych środków. Mimo obowiązywania konstytucyjnej zasady adekwatności środków do przypisanych im do realizacji obowiązków [Konstytucja 1997, art. 167], od 2000 roku samorządom przybyło około 60 nowych zadań bez wystarczającej rekompensaty finansowej. Według szacunków Związku Miast Polskich uszczuplenie dochodów wszystkich jst z tego tytułu wynosi 8 mld zł rocznie, a według BGK kwota ta sięga nawet 14 mld rocznie [Wyszowska 2013, s. 517].

Bardzo optymistyczne założenia przyjęto również w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2018-2021. Na koniec 2021 roku dług *general government* ma wynieść 46,0% w relacji do PKB [Ministerstwo Finansów 2018, s. 24]. Należy jednak pamiętać, że plany te mogą ulec zmianie ze względu na zmianę koniunktury na światowych rynkach, wolniejszy niż zakładany wzrost dochodu narodowego, wyższe stopy procentowe oraz wahania kursu walutowego. W rzeczywistości jednak sytuacja budżetu państwa może budzić niepokój, co łatwo stwierdzić, porównując na przykład relację zadłużenia sektora rządowego do dochodów. W dalszym ciągu utrzymuje się również deficyt finansów publicznych. W 2017 roku wyniósł on 25,4 mld zł (1,3% PKB) [Rada Ministrów 2018, s. 13]. To sytuacja odmienna niż w wielu krajach Unii Europejskiej, które korzystając z ożywienia gospodarczego, od kilku już lat wypracowują nadwyżkę budżetową.

O silnym wpływie stanu budżetu centralnego na kondycję sektora kondycję podsektora samorządowego świadczy znaczny stopień centralizacji środków w budżecie państwa. Pieniężne transfery wewnętrzne w postaci subwencji i dotacji stanowią około 50% wydatków ogółem jst. Spadek dochodów budżetu państwa spowoduje ograniczenie transferów lub ich zastąpienie pożyczkami – taka praktyka już jest obserwowana w ostatnich latach [Kosek-Wojnar 2016, s. 89, 94; Owsiak (red.) 2017].

5. Prognozy dotyczące zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego

Dyscyplina finansowa jst sprawia, że mało jest samorządów, w których relację zadłużenia do dochodów ogółem można uznać za niebezpieczną, tj. przekraczającą 50% rocznych dochodów. Na koniec 2016 roku wśród 2808 samorządów w 61 z nich relacja ta ukształtowała się w zakresie 50-60%, a w 48 jednostkach wskaźnik zadłużenia przekroczył 60% dochodów ogółem (tab. 3).

W miarę korzystnie dla samorządów przedstawia się również przyszła sytuacja fiskalna. Z wieloletnich prognoz finansowych wynika, że na koniec 2016 roku tylko 48 podmiotów nie spełniało reguły indywidualnego wskaźnika zadłużenia, a w kolejnych latach liczba samorządów przekraczających limity zadłużenia będzie systematycznie maleć (tab. 4).

Tabela 3. Jednostki samorządu terytorialnego według poziomu zadłużenia w relacji do dochodu na koniec 2016 roku

Wyszczególnienie	Ogółem jst	Liczba jednostek zadłużonych						
		poniżej 10%	10-20%	20-30%	30-40%	40-50%	50-60%	powyżej 60%
Gminy	2412	508	654	579	334	135	42	37
Miasta na prawach powiatu	66	2	11	8	20	14	6	5
Powiaty	314	54	92	67	49	31	10	4
Województwa	16	1	2	0	6	2	3	2
Razem	2808	565	759	654	409	182	61	48

Źródło: [Rada Ministrów 2017, s. 33].

Tabela 4. Prognoza liczby jst, które nie będą spełniać reguły indywidualnego wskaźnika zadłużenia

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019
Gminy	33	21	15	13
Miasta na prawach powiatu	1	0	0	0
Powiaty	14	10	6	5
Województwa	0	0	0	0
Razem	48	31	21	18

Źródło: [Rada Ministrów 2017, s. 34].

Ponadto w kolejnych latach jednostki samorządu terytorialnego mają osiągać nadwyżkę budżetową, co z kolei wpłynie na spadek zadłużenia ogółem do kwoty 64,7 mld zł [Rada Ministrów 2017, s. 35].

6. Zakończenie

Obowiązujące od 2014 roku reguły w zakresie dyscypliny finansowej jednostek samorządu terytorialnego spełniają swoją funkcję. Tendencja zadłużania się samorządów, widoczna w latach 2009-2011, została zahamowana, a prognoza na najbliższe lata w tym zakresie jest korzystna – samorządy planują wykazać nadwyżkę budżetową i zmniejszyć dotychczasowe zadłużenie.

Pewne ryzyko związane jest z rosnącym zadłużeniem sektora rządowego. W warunkach osłabienia rynku – czego należy się spodziewać ze względu na cykliczny charakter gospodarki – zadłużone państwo będzie pozbawione możliwości efektywnego działania. Realizacja tzw. wydatków sztywnych, np. w sferze społecznej, utrzymania bezpieczeństwa państwa i administracji, będzie wymagała ograniczenia subsydiowania samorządów, zmian w sposobie podziału dochodów podatkowych oraz przekazania dodatkowych zadań samorządom¹. Jeśli opisany scenariusz

¹ Zdaniem Stanisława Owsiaika permanentny deficyt, wzrastające zadłużenie, wysoki udział wydatków o charakterze socjalnym i administracyjnym to główne cechy finansów publicznych w Polsce. W istotny sposób ograniczają one możliwości realizacji zadań publicznych przez państwo [Owsiak 2005, s. 15].

nastąpi, to sprawność funkcjonowania samorządów zależeć będzie w dużej mierze od utrzymania dyscypliny finansowej. Zadłużone już dziś jednostki nie będą w stanie realizować powierzonych im zadań.

Należy zatem dążyć do poprawy kondycji całego sektora finansów publicznych. Nie wystarczy, aby państwo zorientowane było jedynie na realizację tzw. doktryny ciepłej wody w kranie. Wymagane jest również planowanie strategiczne, uwzględniające potrzeby i możliwości rozwojowe przyszłych pokoleń. W tym kontekście słuszne są postulaty ekonomistów podjęcia na nowo reformy systemu emerytalnego, redefiniowania polityki energetycznej kraju i uwzględnienia w niej rozwoju odnawialnych źródeł energii oraz racjonalizacji wydatków w sferze socjalnej.

Literatura

- Protokół nr 12 w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz. U. UE 2012 C326.
- European Commission, 2017, *Statistical Annex of European Union. Autumn 2017*, Luxembourg.
- GUS, 2017, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2016*, GUS, Warszawa.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483.
- Kosek-Wojnar M., 2016, *Pożyczki z budżetu państwa a pieniądze transfery wewnętrzne – próba oceny*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, nr 294.
- Ministerstwo Finansów, 2017, *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2018-2021*, Warszawa.
- Ministerstwo Finansów, 2018, *Wieloletni Plan Finansowy na lata 2018-2021*, Warszawa.
- Owsiak S., 2005, *Stan i perspektywy finansów publicznych w Polsce*, [w:] *Finansowanie ochrony środowiska w Polsce w warunkach osłabienia finansów publicznych*, red. J. Famielec, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków.
- Owsiak S. (red.), 2017, *Kierunki badań nad współczesnymi zjawiskami finansowymi*, Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- Rada Ministrów, 2017, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia 2016 do 31 grudnia 2016 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa.
- Rada Ministrów, 2018, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia 2017 do 31 grudnia 2017 r. Omówienie*, Warszawa.
- Sawicka K., 2013, *Finanse samorządu terytorialnego – podstawy wyodrębnienia, struktura*, [w:] *Wojevodztwo, region, regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, red. Korczak J., Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław.
- Szołno-Koguc J., 2015, *Czynniki nierównowagi finansów publicznych w Polsce – próba oceny wybranych kategorii*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio H – Oeconomia*, vol. XLIX.
- Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2003, nr 203, poz. 1966.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2009, nr 157, poz. 1240.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, Dz. U. 2009, nr 157, poz. 1241.

Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych, Dz. U. 2013, poz. 1717.

Ustawa budżetowa na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r., Dz. U. 2018, nr 291.

Wyszkowska D., 2013, *Stan finansów jednostek samorządu terytorialnego jako determinanta wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej w perspektywie 2014-2020*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 306.