

Agnieszka Kozera

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Katedra Finansów i Rachunkowości,
ul. Wojska Polskiego 28, 60-637 Poznań; e-mail: akozera@up.poznan.pl

ZADŁUŻENIE METROPOLII W POLSCE W LATACH 2007–2013

Streszczenie: Dług jednostek samorządu terytorialnego (JST) jest częścią państwowego długu publicznego. Analiza zjawiska zadłużenia sektora samorządowego ma więc istotne znaczenie dla bezpieczeństwa finansowego państwa. W Polsce w latach 2007–2013 dynamicznie wzrosło zadłużenie JST, a w szczególności największych miast na prawach powiatu – metropolii. Ze względu na dualny charakter realizują one ważne zadania w sferze społecznej i infrastrukturalnej, które przesądzają o jakości codziennego życia mieszkańców i mają wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy regionu, jak i obszarów metropolitalnych. Nadmierny wzrost zadłużenia stanowić może w przyszłości barierę osiągnięcia wysokiego tempa rozwoju społeczno-gospodarczego metropolii. Celem artykułu jest analiza zjawiska zadłużenia największych miast na prawach powiatu – metropolii – w Polsce w latach 2007–2013. Analizę przeprowadzono na podstawie danych pochodzących z Ministerstwa Finansów (*Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego*).

Słowa kluczowe: zadłużenie, metropolie, miasta na prawach powiatu, jednostki samorządu terytorialnego.

THE DEBT OF THE METROPOLISES IN POLAND IN 2007–2013

Summary: The debt of local government units (LGU) is part of the public debt. Therefore, the analysis of the phenomenon of local government debt is important for the financial security of the state. In Poland, in the period 2007–2013, the debt of local government units rapidly increased, in particular in the major cities with powiat rights – metropolises. Due to the dual nature of metropolises, they perform many important tasks in the social and infrastructure sphere that determine the quality of life of their residents and contribute to the socio-economic development of the region and metropolitan areas. However, an excessive increase in debt of the metropolises may in the future be a barrier to achieving a high rate of socio-economic development. The aim of the paper is to analyze the phenomenon of indebtedness in the largest cities with powiat rights – metropolises – in Poland in the years 2007–2013. The study draws on publicly accessible databases compiled by the Ministry of Finance (*Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego*).

Keywords: indebtedness, metropolis, cities with powiat rights, local government units.

Największe miasta w Polsce – metropolie, liczące powyżej 100 tys. mieszkańców, pełnią funkcję nie tylko gmin, lecz także miast na prawach powiatu. Realizują zatem szereg ważnych zadań, zarówno w sferze socjalnej, społecznej, jak i infrastrukturalnej, które przesądzają o jakości codziennego życia mieszkańców i mają wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy regionu. Od kondycji fi-

nansowej metropolii zależy rozwój i stopień zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej, jak również ludności zamieszkującej w sąsiedztwie największych miast (na tzw. obszarach metropolitalnych).

Realizacja nałożonych na samorządy lokalne zadań i utrzymanie odpowiedniej jakości świadczonych usług wymaga zabezpieczenia adekwatnego poziomu środków finansowych. Zakres zadań jednostek samorządu terytorialnego (JST) jest szeroki, zwłaszcza miast na prawach powiatu (z uwagi na ich dualny charakter), dlatego też środki pochodzące z dochodów budżetowych często nie wystarczają na pokrycie wszystkich zaplanowanych w budżecie wydatków. Jednocześnie JST, szczególnie metropolie, chcąc podnieść swą atrakcyjność osadniczą i inwestycyjną, realizują coraz więcej inwestycji współfinansowanych ze środków pochodzących z Unii Europejskiej. Są też zmuszone do uzupełniania brakujących środków finansowych, zazwyczaj przez zaciąganie kredytów i pożyczek. W rezultacie z roku na rok wzrasta zadłużenie sektora samorządowego w Polsce, a w szczególności największych miast na prawach powiatu – metropolii. W 2007 r. zadłużenie ogólne metropolii wyniosło 7 mld zł, natomiast w 2013 r. było już prawie trzykrotnie wyższe i wzrosło do ponad 20 mld zł (*Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej...*).

Głównym problemem badawczym w niniejszym artykule jest rosnące zadłużenie sektora samorządowego, w tym największych miast na prawach powiatu – metropolii. Choć dług publiczny służący finansowaniu inwestycji publicznych jest zjawiskiem pozytywnym, to jednak nadmierny poziom zadłużenia JST prowadzi do ograniczenia wzrostu gospodarczego (Poniatowicz 2005). Kondycja finansowa, w tym poziom i udział zadłużenia ogółem w dochodach JST jest także jednym z najważniejszych elementów stabilności finansów publicznych (por. Raczkowski 2014). Dług JST jest bowiem częścią państwowego długu publicznego. Dlatego też zarządzanie bezpieczeństwem finansowym wymaga podejmowania decyzji odnośnie do maksymalnego poziomu zadłużenia tych podmiotów (por. Denek 2013; Dylewski 2013).

Celem głównym artykułu jest analiza zjawiska zadłużenia metropolii w Polsce w latach 2007–2013. Zakres podmiotowy realizowanych badań stanowiło 12 miast na prawach powiatu, będących stolicami województw i zaliczanych do jednostek metropolitalnych. W literaturze przedmiotu termin „metropolia” zazwyczaj utożsamiany jest z dużym miastem (o liczbie mieszkańców przekraczającej 100 tys.). Znacznie częściej w identyfikacji metropolii wskazuje się jednakże na kryterium funkcjonalne, tj. na zasięg oddziaływania miasta i funkcje wyższego rzędu pełnione na rzecz otaczających je regionów – tzw. obszarów metropolitalnych (Szmytke 2013). W tym rozumieniu w Polsce wyróżnia się 12 metropolii (największych miast na prawach powiatu), które są przedmiotem badań w niniejszej pracy, tj. Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, Rzeszów, Szczecin, Warszawę oraz Wrocław (por. *Unia Metropolii Polskich, Raport o polskich metropoliach*)¹. Metropolie w Polsce

¹ Miasta te są najczęściej wyróżniane jako metropolie, co potwierdzają liczne badania prowadzone w tym zakresie, m.in. w ramach statystyki publicznej przez GUS (por. *Vademecum Sa-*

wytwarzają ponad jedną trzecią PKB, a liczba mieszkańców tych miast stanowi blisko 20% ludności ogółem. Ponadto należy podkreślić, że obszar metropolitalny, który funkcjonuje wokół nich, przyczynia się do wytworzenia ponad połowy PKB i obejmuje ponad 40% mieszkańców kraju (*Raport o polskich metropoliach – Poznań 2015*). Badania przeprowadzono na podstawie danych pochodzących z baz danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów (*Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej...*). Do oceny wielkości i struktury zadłużenia metropolii w Polsce brano pod uwagę pięć wskaźników, obejmujących: poziom zadłużenia ogólnego w złotych *per capita*, udział zadłużenia ogólnego w dochodach ogółem (%), poziom zadłużenia ogólnego na projekty unijne w złotych *per capita*, udział zadłużenia ogólnego na projekty unijne w dochodach ogółem (%) i obciążenie dochodów ogółem wydatkami na obsługę zadłużenia (%). Zebrany materiał empiryczny przetworzono z wykorzystaniem podstawowych metod statystyki opisowej.

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2007–2013

Zasadniczą przesłanką podjęcia problematyki gospodarki finansowej w zakresie zadłużenia JST był wzrost na przestrzeni ostatnich lat długu publicznego sektora samorządowego, szczególnie w okresie 2009–2011, w którym dynamika tego wzrostu była wyraźnie wyższa niż dynamika wzrostu całego państwowego długu publicznego (tab. 1)². W IV kwartale 2013 r. państwowy dług publiczny wyniósł 882,3 mld zł, co oznacza wzrost w stosunku do IV kwartału 2007 r. o blisko 355 mld zł (czyli o 67,4%). Dominujący udział w państwowym długu publicznym ma zadłużenie Skarbu Państwa (91,3% według stanu na 31 grudnia 2013 r.). Należy pokreślić jednak, że z uwagi na wysoki wzrost relacji państwowego długu publicznego do PKB (z 44,4% na koniec 2007 r. do 53,1% na koniec 2013 r.) przyrost zadłużenia sektora samorządowego ma istotne znaczenie (*Zadłużenie sektora finansów publicznych 2015*).

W 2007 r. zadłużenie sektora samorządowego w Polsce wyniosło 24,5 mld zł, co stanowiło 4,6% państwowego długu publicznego, natomiast w 2013 r. wzrosło ono do 68,4 mld zł, stanowiąc już blisko 8,0% całkowitego długu publicznego (tab. 1). Dług odgrywa więc coraz większą rolę w budżetach samorządowych. Dzieje się tak z kilku przyczyn. Po pierwsze, wydatki ze względu na potrzebę zaspokojenia licznych potrzeb społeczności lokalnych przekraczają dochody. Po drugie, w perspektywie finansowej 2007–2013 wysoka dynamika wzrostu zadłużenia to efekt uruchamiania inwestycji współfinansowanych z funduszy Unii

morządowca – portrety terytorium), raporty o sytuacji społeczno-gospodarczej metropolii (por. *Raport o polskich metropoliach 2015*). Jednocześnie Ministerstwo Finansów publikuje corocznie *Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w układzie gmin, powiatów, województw, miast na prawach powiatu*, spośród których wyróżnia 12 metropolii.

² W latach 2009 i 2010 dług podsektora samorządowego wzrósł w stosunku do roku poprzedniego o ponad 35%, w 2011 r. o ponad 20%, podczas gdy dług publiczny ogółem z roku na rok wzrastał o około 10% (*Zadłużenie sektora finansów publicznych 2015*).

Europejskiej. Jak zauważa Michał Bitner (2014), zasada współfinansowania, refundacji oraz ograniczenie wkładu finansowego funduszy na realizację projektów generujących przychody netto wiążą się z koniecznością ponoszenia przez JST znacznych wydatków finansowanych ze środków własnych bądź pożyczkowych.

Tab. 1. Kształtowanie się wielkości państwowego długu publicznego w podziale na podsektory w Polsce w latach 2007–2013

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Wysokość w mld zł							
Dług publiczny ogółem, w tym podsektory:	527,4	597,8	669,9	747,9	815,4	840,5	882,3
rządowy	500,2	566,9	623,6	692,4	748,8	770,8	813,5
samorządowy	24,5	28,1	39,3	53,5	64,3	67,4	68,4
ubezpieczeń społecznych	2,7	2,8	7,0	2,0	2,3	2,3	0,4
Dynamika (rok poprzedni = 100, %)							
Dług publiczny ogółem, w tym podsektory:	104,2	113,3	112,1	111,6	109,0	103,1	105,0
rządowy	104,7	113,3	110,0	111,0	108,1	102,9	105,5
samorządowy	105,2	114,7	139,9	136,1	120,2	104,8	101,5
ubezpieczeń społecznych	52,9	103,7	250,0	28,6	115,0	100,0	17,4

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych pochodzących z Ministerstwa Finansów (*Zadłużenie sektora finansów publicznych 2015*).

W badanym okresie (2007–2013) dynamicznie rosły zobowiązania ogółem sektora samorządowego, jak i poszczególnych jego szczebli. Z przeprowadzonych badań wynika, że najwyższy poziom zobowiązań w złotych *per capita* wśród JST charakteryzował miasta na prawach powiatu, a w szczególności metropolie (tab. 2). W 2013 r. zadłużenie metropolii wyniosło bowiem ponad 2800 zł na mieszkańca i było o ponad połowę wyższe w stosunku do zadłużenia przeciętnego miasta na prawach powiatu oraz blisko trzykrotnie wyższe w stosunku do poziomu zadłużenia przeciętnej gminy miejskiej (tab. 2). Najniższym poziomem zadłużenia wyróżniały się natomiast województwa (164,8 zł *per capita*) oraz powiaty (243,1 zł *per capita* w 2013 r.). Realizują one jednak znacznie mniejszy zakres zadań w stosunku do samorządów gminnych i miast na prawach powiatu.

W badanym okresie dynamicznie zwiększył się poziom zadłużenia wszystkich szczebli samorządu terytorialnego. Najwyższe średnioroczne tempo zmian poziomu zadłużenia ogólnego, wynoszące blisko 20%, charakteryzowało metropolie, najniższe wyróżniało natomiast powiaty – 13,8% (tab. 2). Zdecydowanie najwyższe tempo wzrostu ogólnego zadłużenia metropolii zaobserwowano w 2009 r. w stosunku do 2008 r. (wzrosło ono o 44%), co związane było między innymi z organizacją imprezy sportowej Euro 2012. Gospodarzami tej imprezy były cztery miasta: Warszawa, Wrocław, Gdańsk i Poznań. Miasta te poniosły m.in. część kosztów budowy, rozbudowy, jak i modernizacji nie tylko stadionów, lecz także lotnisk, dworców, infrastruktury kolejowej i drogowej. Należy także zauważyć,

Tab. 2. Poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2007–2013 (w zł per capita)

Wyszczególnienie – JST	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Sredniookresowe tempo zmian (%) ^{a)}
Gminy								
wiejskie	330,9	352,7	463,8	790,0	944,1	926,3	926,0	18,9
miejsko-wiejskie	435,9	461,7	616,8	929,2	1 085,2	1 091,2	1 082,7	16,4
miejskie	458,0	481,7	647,8	907,8	1 036,0	1 052,1	1 036,5	14,6
Powiaty	114,9	123,6	165,6	226,0	251,2	244,7	243,1	13,8
Miasta na prawach powiatu	746,8	792,3	1 058,8	1 362,9	1 625,5	1 758,3	1 829,3	14,6
Metropolie	918,9	1 102,4	1 587,7	1 965,1	2 467,5	2 688,6	2 805,1	19,8
Województwa	63,5	59,3	75,7	107,9	138,8	155,8	164,8	14,1

a) Obliczone na podstawie wszystkich wyrazów szeregu czasowego (Wysocki, Lira 2003).

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych pochodzących z Ministerstwa Finansów (*Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej...*).

że wysoki wzrost zadłużenia ogólnego wszystkich szczebli samorządu terytorialnego w 2009 r. w stosunku do roku poprzedniego, jak zauważa Marzanna Poniatowicz i in. (2010), był efektem pogorszenia się sytuacji finansowej JST. Sytuacja ta spowodowana była wyraźnym spadkiem dochodów własnych jednostek w warunkach kryzysu gospodarczego. Poziom znacznej części dochodów własnych JST, a zwłaszcza udziały tych podmiotów w podatku dochodowym od osób prawnych oraz w podatku dochodowym od osób fizycznych, uzależnione są bowiem od koniunktury gospodarczej.

Dług JST jest częścią państwowego długu publicznego, dlatego też, jak uważają m.in. Denek i Dylewski (2013), zarządzanie bezpieczeństwem finansowym tych podmiotów wymaga podejmowania decyzji określających maksymalny poziom zadłużenia. Zaciąganie przez JST zobowiązań, które zaliczane są do państwowego długu publicznego, stanowi równocześnie przedmiot stałego zainteresowania państwa. Podlega ono zatem znacznej liczbie ograniczeń, przede wszystkim prawnych, wynikających z ustawy o finansach publicznych. Do końca 2013 r. samorzady obowiązywały dwa limity poziomu zadłużenia wynikające z tej ustawy³. Jednym z nich było ograniczenie do 60% relacji łącznej kwoty długu na koniec roku budżetowego do wykonanych dochodów budżetowych ogółem, drugie ograniczenie dotyczyło wysokości wydatków związanych ze spłatą zaciągniętych zobowiązań, które nie mogły być wyższe niż 15% dochodów ogółem jednostki samorządowej. Z przeprowadzonych badań wynika, że w latach 2007–2013 wzrosła dynamicznie relacja zadłużenia ogółem wszystkich szczebli sektora samorządowego do dochodów ogółem, a w szczególności metropolii. W 2013 r. udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem metropolii stanowił bowiem 55,0%, przy przeciętnej dla ogółu miast na prawach powiatu i gmin miejskich wynoszącej odpowiednio 39,9% i 33,6%. Należy również zauważyć, że w 2013 r. w stosunku do 2007 r. relacja zadłużenia ogólnego do dochodów ogółem w metropoliach wzrosła aż o 29,2 pkt proc., podczas gdy w pozostałych JST wzrost ten nie przekraczał 20 pkt proc. (tab. 3).

Najwyższy wzrost zadłużenia sektora samorządowego w badanym okresie odnotowano w latach 2009–2011. W 2008 r. udział długu samorządowego w relacji do długu publicznego ogółem wynosił 4,7%, podczas gdy w 2009 r. relacja ta stanowiła już blisko 6,0% (*Zadłużenie sektora finansów publicznych...* 2015). Sytuacja ta wynikała, jak zauważają m.in. Poniatowicz i in. (2010) oraz Aldona Standar (2013), z chęci realizacji inwestycji współfinansowanych ze środków pochodzących z Unii Europejskiej w warunkach kryzysu gospodarczego, zmniejszających się dochodów własnych i osłabienia koniunktury gospodarczej w Polsce. Zgodnie z obowiązującą w UE zasadą współfinansowania środki po-

³ Od 2014 r. jedynym obowiązującym ograniczeniem zaciągania długu publicznego przez JST jest tzw. indywidualny wskaźnik zadłużenia, według którego w danym roku budżetowym wartość spłaty zobowiązań wraz z kosztami ich obsługi do dochodów ogółem tych podmiotów nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących (powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące) do dochodów ogółem budżetu (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych).

Tab. 3. Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem w JST w Polsce w latach 2007–2013 (%)

Wyszczególnienie – JST	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Zmiany 2013/2007 (w pkt proc.)
Gminy								
wiejskie	14,4	13,8	17,2	26,9	30,6	28,8	27,8	13,4
miejsko-wiejskie	19,5	18,7	23,9	32,7	37,1	35,8	34,6	15,1
miejskie	19,6	19,5	25,8	32,4	35,6	35,5	33,6	14,0
Powiaty	16,9	16,3	19,6	24,2	26,0	26,7	25,5	8,6
Miasta na prawach powiatu	22,8	22,8	30,1	34,7	39,2	39,7	39,9	17,1
Metropolie	25,8	29,1	39,9	46,4	55,8	55,0	55,0	29,2
Województwa	21,6	16,9	13,9	27,4	34,4	38,8	38,5	16,9

Źródło: jak w tab. 2.

chodzące z funduszy europejskich mają uzupełnić fundusze własne beneficjenta (JST), nie powinny natomiast ich zastępować. W rezultacie wymagany jest określony wkład JST. W warunkach ograniczonych dochodów własnych podmiotów sektora samorządowego często sięga się po środki uzyskane z wykorzystania przez JST instrumentów zwrotnych. Ważne są, jak podkreśla Małgorzata Jóźwiak (2014), także nowe wydatki związane z powierzaniem jednostkom samorządowym, niedysponującym wystarczającymi środkami, dodatkowych zadań, w sytuacji gdy zadania obecnie wykonywane pozostają niedoszacowane. Jednostki samorządu terytorialnego zmuszone były zatem sięgać po instrumenty dłużne. W 2009 r. w stosunku do 2008 r. najwyższy wzrost relacji zadłużenia ogólnego do dochodów ogółem zaobserwowano w przypadku metropolii (o 10,8 pkt proc.), miast na prawach powiatu (o 7,3 pkt proc.) oraz gmin miejskich (o 6,3 pkt proc.). W kolejnych latach – w 2010 r. w stosunku do 2009 r. relacja ta zwiększyła się szczególnie w przypadku województw (o 13,5 pkt proc.) oraz gmin wiejskich (o 9,7 pkt proc.), natomiast w 2011 r. w stosunku do 2010 r. w przypadku metropolii (o 9,4 pkt proc.) (tab. 3).

Zróżnicowanie poziomu i dynamiki zadłużenia największych miast na prawach powiatu – metropolii w Polsce w latach 2007–2013

Miasta na prawach powiatu stanowią filar systemu samorządu terytorialnego w Polsce. Charakteryzuje je dualny charakter, pełnią one bowiem wiele zadań, które realizują gminy, ale także wykonują zadania przypisane powiatom. Metropolie to największe miasta na prawach powiatu, które dysponują ogromnym potencjałem społeczno-gospodarczym. W 12 miastach objętych badaniem żyje 7,5 mln ludzi, czyli blisko 20% ludności całego kraju. Metropolie przyczyniają się do wytworzenia ponad jednej trzeciej PKB Polski (*Raport o polskich metropoliach – Poznań 2015*). Jednocześnie z roku na rok dynamicznie rośnie ich zadłużenie.

W 2007 r. zadłużenie ogółem metropolii w Polsce wyniosło 7,1 mld zł. W 2013 r. w stosunku do 2007 r. zadłużenie tych podmiotów wzrosło blisko trzykrotnie i wyniosło ponad 20 mld zł (tab. 4). Zadłużenie metropolii w całym badanym okresie stanowiło więc blisko jedną trzecią zadłużenia ogólnego podsektora samorządowego. W ujęciu bezwzględnym, w najwyższym stopniu zadłużoną metropolią była Warszawa (5,9 mld zł w 2013 r.), następnie Łódź (2,1 mld zł), Wrocław (2,1 mld zł) oraz Poznań (1,8 mld zł). W rezultacie w 2013 r. w strukturze zadłużenia metropolii ogółem w Polsce zadłużenie Warszawy stanowiło blisko 30%, Łodzi i Wrocławia odpowiednio 10,6% i 10,5%, Poznania zaś 9,2%. W najniższym stopniu zadłużonymi metropoliami były natomiast Rzeszów, Katowice i Białystok. Ich zadłużenie łącznie stanowiło 9,2% zadłużenia ogólnego metropolii (odpowiednio 2,3%, 3,0% i 3,8%). W 2013 r. zadłużenie ogółem Rzeszowa wyniosło bowiem 0,47 mld zł, natomiast Katowic i Białegostoku odpowiednio 0,60 i 0,76 mld zł. Metropolie w Polsce są w znacznym stopniu zróżnicowane pod względem powierzchni, liczby mieszkańców i pełnionych funkcji

na rzecz obszarów metropolitalnych⁴, dlatego w dalszej części artykułu przedstawiono kształtowanie się poziomu zadłużenia metropolii w ujęciu względnym – w przeliczeniu na mieszkańca.

W 2007 r. przeciętny poziom zadłużenia ogólnego metropolii wynosił niepełna 840 zł na mieszkańca, natomiast w 2013 r. już blisko 2830 zł. (tab. 5). W 2013 r. najwyższy poziom zobowiązań ogółem w przeliczeniu na mieszkańca zaobserwowano w Warszawie, Szczecinie oraz Wrocławiu, gdzie przekraczał on 3000 zł. W badanym roku w najniższym stopniu zadłużonym miastem były Katowice, gdzie zadłużenie ogółem wyniosło 1972,0 zł *per capita*.

Tab. 4. Poziom zadłużenia ogółem metropolii w Polsce w latach 2007–2013 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Dynamika 2013/2007 (rok 2007 = 100%)
Metropolie	7 100,3	8 283,5	12 560,6	15 395,1	18 679,1	19 482,9	20 059,6	282,5
Białystok	199,4	201,6	280,2	417,9	621,7	701,4	757,3	379,8
Bydgoszcz	359,2	513,3	584,6	730,0	784,4	913,0	1 002,9	279,2
Gdańsk	272,9	422,1	718,6	865,5	1 337,2	1 404,4	1 329,7	487,3
Katowice	155,5	201,5	236,2	300,5	375,9	484,8	600,2	385,9
Kraków	1 418,9	1 643,3	1 981,7	2 008,0	2 134,5	2 046,0	1 976,3	139,3
Lublin	240,5	369,9	547,5	679,7	778,2	887,0	985,3	409,7
Łódź	762,4	869,6	1 110,3	1 315,5	1 602,5	1 835,4	2 118,2	277,8
Poznań	608,1	504,3	780,5	1 182,6	1 775,1	1 853,9	1 849,5	304,2
Rzeszów	180,3	162,8	192,7	269,8	346,9	410,3	468,1	259,7
Szczecin	217,9	186,8	274,7	479,5	762,5	970,5	940,8	431,7
Warszawa	2 271,5	2 260,7	4 023,6	5 229,0	5 966,4	5 695,5	5 925,2	260,8
Wrocław	413,9	947,7	1 830,1	1 917,1	2 193,9	2 280,7	2 105,9	508,8

Źródło: jak w tabeli 2.

Należy zauważyć, że w 2013 r. w stosunku do 2007 r. nastąpił wzrost zadłużenia ogólnego wszystkich metropolii w Polsce, jednocześnie zmniejszyło się zróżnicowanie w tym zakresie wśród badanych miast na prawach powiatu (współczynnik zmienności wyniósł w 2007 r. 43,6%, natomiast w 2013 r. 15,7%). Wzrost zadłużenia ogółem metropolii w okresie 2007–2013 następował w różnym tempie. Najwyższe średnioroczne tempo zmian poziomu zadłużenia ogólne-

⁴ Największą metropolią w Polsce pod względem liczby ludności jest Warszawa (1 724 tys.), następnie Kraków (759 tys.), Wrocław (632 tys.) i Poznań (584 tys.), najmniejszymi natomiast Rzeszów (183 tys.) oraz Białystok (295 tys.). Metropolie są równocześnie w znacznym stopniu zróżnicowane pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Najwyższy poziom PKB *per capita* w relacji do przeciętnej w Polsce (Polska=100%) wypracowuje Warszawa (291%), następnie Poznań (196%), Wrocław (155%) i Kraków (155%). Najniższy jego poziom charakteryzuje natomiast Białystok (98%) oraz Bydgoszcz (111%) (*Raport o polskich metropoliach – Poznań 2015*).

go zaobserwowano we Wrocławiu i Gdańsku (wyniosło ono odpowiednio 41,6% i 34,1%). Miasta te w 2007 r. należały do grupy metropolii o relatywnie niskim (poniżej przeciętnej) poziomie zadłużenia ogólnego w przeliczeniu na mieszkańca. W 2013 r. w stosunku do 2007 r. poziom zadłużenia ogólnego we Wrocławiu wzrósł ponad czterokrotnie (z 653,9 zł w 2007 r. do 3331,8 zł *per capita* w 2013 r.), natomiast w Gdańsku blisko czterokrotnie (z 598,8 zł w 2007 r. do 2881,1 zł *per capita* w 2013 r.). W rezultacie w 2013 r. Wrocław należał już do najbardziej zadłużonych metropolii w Polsce. Najniższe średnioroczne tempo zmian poziomu zadłużenia ogólnego, wynoszące 7,2%, charakteryzowało natomiast Kraków. Należy jednak zauważyć, że na początku badanego okresu, tj. w 2007 r., należał on do najbardziej zadłużonych metropolii w Polsce (zadłużenie tego miasta było najwyższe i wyniosło 1875,4 zł przy przeciętnej dla ogółu metropolii wynoszącej 918,9 zł na mieszkańca) (tab. 5).

W latach 2007–2013 Polska miała dostęp do dużych środków finansowych, z których znaczna część dedykowana była jednostkom samorządowym. Ich wykorzystanie wymagało jednak współfinansowania inwestycji ze środków własnych samorządów, co przyczyniło się do zwiększenia poziomu zadłużenia JST. Przygotowanie i rozpoczęcie inwestycji generują ogromne koszty, do których dochodzą następnie właściwe koszty inwestycji. Zestawienie dwóch wskaźników prezentowanych przez Ministerstwo Finansów (*Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej...*), tj. wskaźnika zobowiązań ogółem oraz wskaźnika zobowiązań ogółem bez zobowiązań na projekty unijne w zł w przeliczeniu na mieszkańca, pozwala wykazać różnicę w poziomie zadłużenia w wariantach uwzględniającym finansowanie projektów unijnych długiem i nieuwzględniającym tego finansowania. Wskaźniki obrazują wzrost zadłużenia na mieszkańca w wyniku zaangażowania się jednostki samorządowej w proces pozyskiwania i współfinansowania projektów z UE. Przeprowadzone badania wykazały, że przeciętne miasto na prawach powiatu w latach 2007–2013 charakteryzowało się wyższym poziomem zobowiązań ogółem z tytułu rat kapitałowych na projekty unijne (237,8 zł *per capita*) w stosunku do przeciętnej dla metropolii (72,1 zł *per capita*). Wśród metropolii, biorąc pod uwagę cały badany okres, najwyższy poziom zobowiązań ogółem na ten cel charakteryzował przede wszystkim Lublin (286,5 zł *per capita*) i Wrocław (262,6 zł *per capita*), najniższy zaś Łódź, Rzeszów i Białystok (tab. 6).

Zdecydowanie najwyższy poziom zobowiązań z tytułu rat kapitałowych na projekty unijne zaobserwowano w ostatnim roku perspektywy finansowej 2007–2013, zwłaszcza w Warszawie (2164,9 zł *per capita*), ale także w Lublinie (730,6 zł), Poznaniu (606,6 zł) i Szczecinie (632,4 zł). W Łodzi w latach 2007–2011 nie występowały zobowiązania z tytułu rat kapitałowych na projekty unijne, z kolei w Rzeszowie w latach 2009–2013, a w Białymstoku 2012–2013. W pozostałych latach poziom zobowiązań ogółem omawianych metropolii z tytułu rat kapitałowych na projekty unijne kształtował się na niskim poziomie. Należy zauważyć, że miasta Rzeszów i Łódź charakteryzowały się relatywnie niskim średniorocznym tempem zmian poziomu zadłużenia ogólnego, które wyniosło odpowiednio 10,4% i 16,3%, przy przeciętnej dla ogółu metropolii wynoszącej 19,8% (tab. 5). Należy jednocześnie podkreślić, że w latach 2007–2013 Rzeszów

Tab. 5. Poziom zadłużenia ogółem metropolii w Polsce w latach 2007–2013 (w zł *per capita*)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Dynamika 2013/2007 (rok 2007 = 100%)	Sredniokresowe tempo zmian (%) ^{a)}
Miasta na prawach powiatu	746,8	792,3	1 058,8	1 362,9	1 625,5	1 758,3	1 829,3	245,0	14,6
Metropolie	918,9	1 102,4	1 587,7	1 965,1	2 467,5	2 688,6	2 805,1	305,3	19,8
Białystok	677,9	685,3	950,7	1 420,6	2 112,6	2 378,3	2 564,8	378,3	22,1
Bydgoszcz	994,3	1 430,1	1 634,6	2 003,0	2 160,8	2 527,4	2 790,4	280,6	17,5
Gdańsk	598,8	926,5	1 573,8	1 879,4	2 903,7	3 050,3	2 881,1	481,1	34,1
Katowice	498,2	650,7	765,4	965,0	1 215,4	1 578,0	1 972,0	395,8	21,0
Kraków	1 875,4	2 177,6	2 624,8	2 650,0	2 811,7	2 698,0	2 603,8	138,8	7,2
Lublin	683,5	1 055,4	1 566,8	1 944,8	2 232,5	2 551,1	2 867,5	419,5	27,4
Łódź	1 012,2	1 163,9	1 495,6	1 800,5	2 210,2	2 552,9	2 977,8	294,2	16,3
Poznań	1 084,0	905,0	1 408,2	2 128,5	3 206,7	3 366,1	3 374,9	211,3	18,9
Rzeszów	1 082,9	953,7	1 115,1	1 505,5	1 926,8	2 253,9	2 556,5	236,1	10,4
Szczecin	534,4	459,1	676,0	1 168,9	1 861,5	2 373,3	2 305,0	431,3	18,9
Warszawa	1 331,0	1 322,2	2 346,9	3 075,7	3 492,2	3 320,0	3 436,1	257,2	17,8
Wrocław	653,9	1 499,1	2 895,1	3 039,7	3 475,5	3 613,3	3 331,8	509,6	41,6
Współczynnik zmienności (%)	43,6	42,0	44,7	34,5	28,6	21,1	15,7	x	x

a) obliczone na podstawie wszystkich wyrazów szeregu czasowego (Wysocki, Lira 2003).

Źródło: jak w tabeli 2.

Tab. 6. Poziom zobowiązań ogółem metropolii z tytułu rat kapitałowych na projekty unijne w Polsce w latach 2007–2013 (w zł per capita)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Mediana (2007–2013)
Miasta na prawach powiatu	81,1	65,3	237,8	241,9	284,9	146,5	295,0	237,8
Metropolie	47,3	77,4	59,5	72,1	60,3	149,8	338,5	72,1
Białystok	9,1	5,5	3,9	2,2	0,6	0,0	0,0	2,2
Bydgoszcz	80,0	90,3	90,6	72,3	211,9	427,6	517,0	90,6
Gdańsk	72,8	26,8	0,0	0,0	456,0	0,0	225,3	26,8
Katowice	39,1	22,9	6,8	0,0	0,7	126,1	314,9	22,9
Kraków	0,0	0,0	148,6	169,0	182,0	142,1	179,4	148,6
Lublin	149,4	137,2	118,9	286,5	378,5	502,1	730,6	286,5
Łódź	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	126,9	118,8	0,0
Poznań	0,0	0,0	0,0	139,1	610,1	563,0	606,6	139,1
Rzeszów	28,1	17,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Szczecin	38,9	5,4	0,0	0,0	279,0	510,4	632,4	38,9
Warszawa	156,8	382,6	2,6	55,8	158,7	155,6	2164,9	156,8
Wrocław	65,6	30,9	382,0	472,9	262,6	328,5	243,9	262,6

Źródło: jak w tabeli 2.

wyróżniał najniższy, obok Bydgoszczy, poziom wydatków inwestycyjnych w przeliczeniu na mieszkańca. Wyniosły one przeciętnie odpowiednio 731,4 oraz 616,2 zł/*per capita*/rok, przy przeciętnej dla ogółu metropolii stanowiącej blisko 980 zł/*per capita*/rok (Bank Danych Lokalnych, dostęp: 28.12.2015).

Przeciętne zadłużenie metropolii, wyrażone przez relację długu do wykonanych dochodów, w 2013 r. wyniosło 55,0% i było wyższe niż w 2007 r. o blisko 30 pkt proc., przy przeciętnym wzroście zadłużenia ogółu miast na prawach powiatu wynoszącym 17,1 pkt proc. (tab. 7). Należy zauważyć jednocześnie, że zmalało zróżnicowanie metropolii ze względu na wysokość udziału zobowiązań ogółem w dochodach ogółem (współczynnik zmienności w 2007 r. wyniósł 39,6%, natomiast w 2013 r. stanowił 16,9%). Tym samym w 2013 r. zwiększyła się znacznie liczba metropolii, w których udział zadłużenia ogólnego przekroczył połowę dochodów ogółem. W 2007 r. tylko w Krakowie udział długu w dochodach ogółem stanowił ponad 50%, natomiast w 2013 r. zaledwie w przypadku czterech na dwanaście metropolii, tj. Katowic, Gdańska, Rzeszowa oraz Warszawy, zadłużenie ogółem nie przekroczyło połowy dochodów ogółem tych jednostek. Należy zauważyć, że w 2009 r. pojawiły się jednostki (i ich liczba w kolejnych latach wzrastała), których dług przekroczył 60% dochodów ogółem, czyli próg ostrożnościowy poziomu zadłużenia ogólnego JST obowiązujący do 2013 r.. W 2009 r. były to miasta Wrocław (66,9%) oraz Kraków (62,7%), natomiast w 2013 r. Bydgoszcz (72,4%) i Poznań (69,4%).

Tab. 7. Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem metropolii w Polsce w latach 2007–2013 (%)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Zmiany 2013/2007 (w pkt proc.)
Miasta na prawach powiatu	22,8	22,8	30,1	34,7	39,2	39,7	39,9	17,1
Metropolie	25,8	29,1	39,9	46,4	55,8	55,0	55,0	29,2
Białystok	23,5	21,4	25,1	33,3	48,9	47,9	55,1	31,6
Bydgoszcz	32,7	44,0	51,6	58,8	59,7	68,7	72,4	39,7
Gdańsk	16,5	24,9	42,0	42,3	64,2	47,9	48,2	31,7
Katowice	13,5	16,8	18,4	22,2	27,6	34,8	38,3	24,9
Kraków	50,4	54,9	62,7	59,2	64,0	59,4	52,9	2,5
Lublin	23,7	34,0	46,7	54,6	55,9	57,7	55,0	31,3
Łódź	32,3	34,5	41,4	52,1	58,3	60,6	59,3	26,9
Poznań	27,0	21,2	32,9	48,1	71,8	67,3	69,4	42,4
Rzeszów	32,0	24,1	30,8	38,4	48,3	46,7	49,4	17,4
Szczecin	18,7	14,6	21,2	36,9	55,1	58,5	53,0	34,3
Warszawa	23,3	22,0	39,8	50,7	52,9	47,7	48,5	25,2
Wrocław	15,5	36,1	66,9	60,7	62,6	63,5	58,3	42,8
Współczynnik zmienności (%)	39,6	41,1	38,5	25,7	20,0	18,3	16,9	x

Źródło: jak w tabeli 2.

W badanym okresie najwyższy udział zobowiązań ogółem metropolii z tytułu rat kapitałowych na projekty unijne w dochodach ogółem zaobserwowano w latach 2012 i 2013, w 2013 r. szczególnie w takich miastach jak Warszawa (30,5%), Szczecin (14,5%), Lublin (14,0%), Bydgoszcz (13,4%) i Poznań (12,5%). Zdecydowanie najniższy ich udział odnotowano natomiast w Łodzi, Rzeszowie i Białymstoku (tab. 8).

Tab. 8. Udział zobowiązań ogółem z tytułu rat kapitałowych na projekty unijne w dochodach ogółem w Polsce w latach 2007–2013 (%)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Mediana (2007–2013)
Miasta na prawach powiatu	2,3	1,0	4,1	3,6	4,2	7,1	9,5	4,1
Metropolie	1,7	0,6	0,0	3,6	4,9	10,2	4,7	3,6
Białystok	0,3	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
Bydgoszcz	2,6	2,8	2,9	2,1	5,9	11,6	13,4	2,9
Gdańsk	2,0	0,7	0,0	0,0	10,1	0,0	3,8	0,7
Katowice	1,1	0,6	0,2	0,0	0,0	2,8	6,1	0,6
Kraków	0,0	0,0	3,5	3,8	4,1	3,1	3,6	3,5
Lublin	5,2	4,4	3,5	8,0	9,5	11,4	14,0	8,0
Łódź	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,0	2,4	0,0
Poznań	0,0	0,0	0,0	3,1	13,7	11,3	12,5	3,1
Rzeszów	0,8	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Szczecin	1,4	0,2	0,0	0,0	8,3	12,6	14,5	1,4
Warszawa	2,7	6,4	0,0	0,9	2,4	2,2	30,5	2,4
Wrocław	1,6	0,7	8,8	9,4	4,7	5,8	4,3	4,7

Źródło: jak w tabeli 2.

Wzrost poziomu długu determinuje większe koszty związane z jego obsługą, co ma wpływ na zachowanie drugiego progu ostrożnościowego poziomu zadłużenia JST wyznaczonego w ustawie o finansach publicznych (obowiązującego do 2013 r.), według której wydatki na obsługę długu nie mogą przekroczyć 15% dochodów ogółem jednostki samorządowej w danym roku budżetowym (Denek 2013). W 2007 r. blisko 6,0% dochodów ogółem przeciętnej metropolii w Polsce było obciążone wydatkami na obsługę zadłużenia. W kolejnych latach obciążenie to sukcesywnie rosło, wynosząc w 2013 r. 7,4% (tab. 9).

Z przeprowadzonych badań wynika, że choć zróżnicowanie wśród metropolii w zakresie poziomu ich zadłużenia ogólnego uległo zmniejszeniu, to jednocześnie wzrosło ich zróżnicowanie w zakresie obciążenia dochodów ogółem wydatkami na obsługę zadłużenia. W 2013 r. najwyższe obciążenie dochodów wydatkami na ten cel zaobserwowano w Poznaniu i Krakowie, gdzie stanowiło ono odpowiednio 15,1% i 11,4%. Należy zauważyć, że w miastach tych odnotowano jednocześnie wysoki wzrost obciążenia dochodów obsługą zadłużenia w relacji do 2007 r. – w Poznaniu o 5,7 pkt proc., natomiast w Krakowie o 3,0 pkt proc. W 2013 r. dochody ogółem w najniższym stopniu obciążone były wydatkami na

obsługę zadłużenia w Katowicach (1,8%) i Szczecinie (3,6%). Katowice charakteryzował jednocześnie niski na tle pozostałych metropolii poziom zadłużenia ogólnego. Pomimo wysokiego zadłużenia ogólnego Warszawy (3436,1 zł *per capita* w 2013 r.) jej dochody były w stosunkowo niskim stopniu obciążone wydatkami na obsługę zadłużenia (w całym analizowanym okresie wydatki na ten cel nie przekroczyły 5% dochodów).

Tab. 9. Obciążenie dochodów ogółem metropolii wydatkami na obsługę zadłużenia w Polsce w latach 2007–2013 (%)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Zmiana 2013/2007 (w pkt proc.)
Miasta na prawach powiatu	6,8	5,9	5,2	6,0	6,8	7,4	7,9	1,1
Metropolie	5,8	5,8	5,4	6,9	7,4	8,6	7,4	1,6
Białystok	5,9	6,2	7,2	9,1	7,4	14,1	7,5	1,6
Bydgoszcz	5,8	5,4	6,2	5,1	4,9	3,6	8,2	2,4
Gdańsk	10,2	6,3	3,6	12,2	14,2	5,4	8,3	-2,0
Katowice	1,3	1,5	1,7	1,2	1,3	2,0	1,8	0,4
Kraków	8,4	9,0	12,4	11,6	14,9	15,8	11,4	3,0
Lublin	5,8	6,1	4,8	6,3	7,4	9,1	7,2	1,4
Łódź	5,6	6,0	6,1	8,6	14,9	15,1	7,0	1,4
Poznań	9,4	7,0	5,4	7,5	9,4	9,6	15,1	5,7
Rzeszów	4,5	5,0	5,4	5,2	5,6	8,2	5,0	0,5
Szczecin	7,6	4,5	3,6	2,9	4,2	3,7	3,6	-4,0
Warszawa	3,9	5,7	3,4	4,1	4,7	4,7	4,9	1,0
Wrocław	5,2	4,4	7,2	13,8	11,0	9,0	9,0	3,9
Współczynnik zmienności (%)	40,1	31,7	48,5	53,5	54,7	56,3	47,7	×

Źródło: jak w tabeli 2.

Zadłużenie metropolii w kontekście zadłużenia spółek komunalnych

W artykule przedstawiono kształtowanie się poziomu oficjalnego zadłużenia największych miast na prawach powiatu – metropolii. Należy jednak podkreślić, że pogłębionych badań wymaga zagadnienie zadłużenia spółek komunalnych, których jedynym (lub większościowym) udziałowcem jest miasto. Spółki komunalne, których z roku na rok przybywa, stanowią jedną z form samorządowych jednostek organizacyjnych, służących wykonywaniu zadań samorządu terytorialnego wszystkich szczebli⁵.

W latach 2007–2013 wystąpiła wyraźna zmiana w strukturze podmiotów gospodarki komunalnej w Polsce. W 2013 r. w stosunku do 2007 r. zaobserwowano

⁵ Spółki komunalne są najczęściej powoływane do wykonywania zadań w obszarze publicznego transportu zbiorowego, gospodarki mieszkaniowej, zaopatrzenia w wodę, odprowadzania i oczyszczania ścieków itp. (Jóźwiak 2014).

wyraźny spadek liczby podmiotów działających w formie samorządowych jednostek organizacyjnych (zależnych finansowo od JST) na rzecz spółek kapitałowych⁶. Największą dynamikę zmian dostrzega się w zakresie liczby podmiotów działających w formie spółek akcyjnych (ponad dwukrotny wzrost liczby tych podmiotów, z 194 w 2007 r. do 431 w 2013 r.), przy jednoczesnym znacznym spadku liczby podmiotów działających w formie samorządowych zakładów budżetowych (o jedną trzecią, z 1157 w 2007 r. do 744 podmiotów w 2013 r.) (*Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego...*)⁷.

Zgodnie z Ustawą o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. spółki kapitałowe z udziałem JST nie są zaliczane do sektora finansów publicznych. W rezultacie zobowiązania zaciągane przez te podmioty nie powiększają długu publicznego ani długu danej JST. Nie można zatem wykluczyć sytuacji, jak zauważają m.in. Eugeniusz Wojciechowski (2012), Zofia Dolewka (2014) oraz twórcy raportu *Kondycja finansowa spółek komunalnych w Polsce* (2014), w której JST zakładają spółki prawa handlowego, aby uniknąć przekroczenia obowiązujących do 2013 r. ograniczeń poziomu zadłużenia ogólnego. Jeżeli JST poszukująca dostępu do finansowania nie spełnia stawianych warunków w dostatecznym stopniu (wiarygodność kredytowa, możliwość spłaty zadłużenia, uwarunkowania prawne itp.), sposobem na realizację celów związanych z pozyskaniem środków pożyczkowych może być, jak zauważa Bittner (2014), zaciągnięcie długu przez inny podmiot – w szczególności spółkę zależną (spółkę komunalną), która będzie spełniać określone warunki kredytowe, rezultaty jej działalności będą zaś służyć (bezpośrednio lub pośrednio) realizacji celów jednostki samorządowej. Jak wskazuje Arkadiusz Babczuk (2012), nadmierne zadłużenie spółek komunalnych, prowadzące do zaburzeń w ich funkcjonowaniu, może utrudniać wykonywanie niektórych zadań samorządu terytorialnego⁸. Spółkę komunalną oraz JST może łączyć umowa wsparcia spłaty zobowiązań spółki. Rozwiązanie to, mające zróżnicowany kształt prawny, sprowadza się do zagwarantowania przez JST przekazywania spółce świadczenia pieniężnego na podstawie określonego tytułu prawnego (np. dopłaty do kapitału). Świadczenie to odpowiada faktycznie kwocie obciążenia spółki z tytułu zobowiązania dłużnego i przypadających do spłaty odsetek. Umowy wsparcia niemające charakteru tytułu dłużnego generują jednak wieloletnie obciążenia dla JST, które wprawdzie nie mieszczą się w relacji spłaty zobowiązań, ale muszą być uwzględniane w prognozach dotyczących parametrów finansowych przyszłych budżetów (*Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Przestrzeganie ustawowych limitów zadłużenia i jego spłaty* 2014). Spółki komunalne w pewnych sytuacjach „przejmują” więc formalnie

⁶ Sytuacja ta była wynikiem wprowadzonych w 2009 r. zmian w ustawie o finansach publicznych, w której ograniczono zakres działalności podmiotów w formie zakładów budżetowych (*Kondycja finansowa spółek komunalnych w Polsce* 2014).

⁷ Należy podkreślić, że przewagą spółek kapitałowych nad pozostałymi formami prowadzenia działalności przez JST są osiągnięte korzyści. Celem funkcjonowania tych spółek jest bowiem maksymalizacja zysku, co przekładać powinno się na bardziej efektywne gospodarowanie majątkiem komunalnym.

⁸ Należy pamiętać, że fakt zadłużenia spółek komunalnych nie jest zjawiskiem negatywnym. Przedsiębiorstwa, aby utrzymać przewagę konkurencyjną, muszą się bowiem stale rozwijać.

zadłużenie samorządu terytorialnego, jednak dług ten obciąża ekonomicznie jednostki samorządowe.

Jak zauważa Wojciechowski (2012), nieujawnione zadłużenie spółek komunalnych zniekształca realny stan finansów samorządu. Jak już wcześniej wspomniano, do końca 2013 r. prawo nakładało na JST obowiązek ustalania takiej relacji zadłużenia do dochodów budżetowych, aby nie przekroczyła ona 60% dochodów ogółem. Od 2014 r. w świetle nowych przepisów możliwość zaciągania długu uzależniona jest od relacji wielkości obsługi długu do nadwyżki operacyjnej osiągniętej w trzech ostatnich latach (art. 243 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.). W rezultacie, jak zauważa m.in. Dolewka (2014), władze niemal wszystkich największych miast wojewódzkich w latach 2011–2013 podjęły się wykorzystania alternatywnych sposobów realizacji inwestycji i ich finansowania, angażując do tego spółki komunalne. W rezultacie takich działań część deficytu budżetowego była „wypychana” poza budżet miasta. Z przeprowadzonych badań przedstawionych w raporcie *Kondycja finansowa spółek komunalnych w Polsce* (2014)⁹ wynika bowiem, że w 2012 r. 9 z 12 badanych metropolii przekroczyłyby próg 60% w relacji ogółu dochodów do zobowiązań, gdyby brać pod uwagę także dochody i zobowiązania spółek komunalnych. Badania wykazały zatem, że tylko trzy miasta zachowałyby właściwą relację dochodów i zadłużenia, tj. Białystok (49,2%), Katowice (41,0%) oraz Rzeszów (58,6%). Można zatem stwierdzić, że większość metropolii w Polsce dotyka problem „ukrytego” zadłużenia. Zdecydowanie najgorszą sytuację zaobserwowano w Bydgoszczy, gdzie wskaźnik udziału zadłużenia ogólnego w dochodach ogółem po uwzględnieniu zadłużenia i dochodów spółek komunalnych wyniósł aż 99,9%. Oznacza to, że różnica między oficjalnym a „rzeczywistym” poziomem zadłużenia omawianej metropolii stanowiła aż 42 pkt proc. Również wysoki udział zadłużenia ogólnego w dochodach ogółem po uwzględnieniu zadłużenia i dochodów spółek komunalnych zaobserwowano w Poznaniu (85,8%), Wrocławiu (85,1%) oraz w Szczecinie (84,8%).

Podobne wyniki badań otrzymał autor raportu Instytutu Kościuszki – *Monitoring zadłużenia miast wojewódzkich* (2011), z którego wynika, że skala działalności spółek komunalnych jest zdecydowanie najwyższa w dużych miastach – metropoliach. Z badań przeprowadzonych przez Łukasza Pokrywkę (2011) wynika, że po uwzględnieniu zadłużenia spółek komunalnych w zadłużeniu ogółem miast wojewódzkich w większości przekroczyło ono ustawowy limit długu. W rezultacie, zdaniem autora, duże miasta ukrywają swoje zadłużenie w miejskich spółkach, zwłaszcza Szczecin, Bydgoszcz i Poznań, gdzie rzeczywisty dług w 2011 r. przekraczał 90% dochodów ogółem tych jednostek, a tym samym różnica między długiem całkowitym a tym oficjalnym w omawianych miastach była najwyższa (wyniosła 40 pkt proc. w Poznaniu i Bydgoszczy i aż

⁹ W badaniach nad kondycją finansową spółek komunalnych w Polsce autorzy wzięli pod uwagę 30 największych spółek komunalnych z 12 największych miast w latach 2009–2012 z branż transportowej, wodno-kanalizacyjnej i utylizacji odpadów komunalnych (*Kondycja finansowa spółek komunalnych w Polsce* 2014). Wyniki badań prezentowane w raporcie mają więc charakter poglądowy.

50 pkt proc. w Szczecinie). Podobnie jak w przypadku oficjalnego długu, najniższy poziom całkowitego długu wyróżniał Białystok i Katowice.

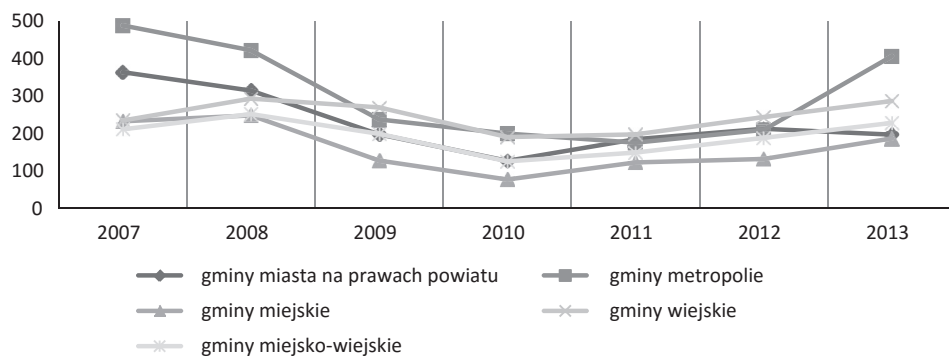
Perspektywy zadłużania się metropolii w Polsce

W sytuacji wysokiego zadłużenia metropolii rodzi się pytanie o przyszłość, czyli o możliwości realizacji nowych inwestycji, jak i obsługi zadłużenia. Przed polskimi metropoliami stoją bowiem nadal liczne inwestycje, które mają na celu wzrost nasycenia infrastrukturą miejską zbliżony do przeciętnego poziomu charakterystycznego dla dobrze rozwiniętych miast Europy Zachodniej¹⁰. Wysoki poziom zadłużenia ogólnego oraz wysokie koszty jego obsługi w przypadku wielu metropolii w Polsce mogą jednakże utrudnić realizację tych inwestycji. Od 2014 r. poziom dopuszczalnego zadłużenia samorządów wyznaczany jest na podstawie nowego, indywidualnego wskaźnika zadłużenia (IWZ), który mierzy relację kosztów obsługi długu do średniej nadwyżki operacyjnej (powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku) w trzech minionych latach¹¹. W rezultacie organy JST nie mogą uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym (oraz w każdym następnym roku) relacja łącznej kwoty związanej z obsługą długu do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących do dochodów ogółem, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku i pomniejszonych o wydatki bieżące. Głównymi problemami samorządów, w tym największych miast na prawach powiatu, pozostają więc rosnące koszty obsługi zadłużenia oraz relatywnie niska nadwyżka operacyjna (rys. 1). W latach 2007–2011 poziom nadwyżki operacyjnej w przeliczeniu na mieszkańca malał, szczególnie w metropoliach (z 488,3 zł w 2007 r. do 175,5 zł *per capita* w 2011 r. – spadek o 64%). W kolejnych latach – 2012 i 2013 – poziom nadwyżki operacyjnej JST wzrósł, szczególnie metropolii (z 175,5 zł w 2011 r. do 406,2 zł *per capita* w 2013 r.). Sytuacja ta dotyczyła przede wszystkim Warszawy, gdzie w 2013 r. w stosunku do 2012 r. odnotowano ponad dziesięciokrotny wzrost nadwyżki operacyjnej (z 48,0 zł do 509,0 zł *per capita*). Można przypuszczać, że sytuacja ta związana była z celowym działaniem wielu JST, mającym doprowadzić do wzrostu indywidualnego wskaźnika zadłużenia obowiązującego od 2014 r., który zależy m.in. od poziomu nadwyżki operacyjnej z ostatnich trzech lat. W rezultacie, jak zauważa Monika Korolewska i Kamilla Marchewka-Bartkowiak (2011) oraz Paweł Swianiewicz (2011), obostrzenia zadłużenia JST mogą przełożyć się na przejmowanie odpowiedzialności za długi samorządowe przez samorządowe spółki, których zobowiązania nie są uwzględniane w zadłużeniu samorządowym.

¹⁰ Por. *Wyzwania inwestycyjne głównych miast Polski – perspektywa 2035* (2012).

¹¹ Indywidualny wskaźnik zadłużenia odzwierciedla więc zdolność jednostek samorządowych do regulowania zobowiązań. Należy podkreślić, że m.in. Poniatowicz już w 2005 r. w pracy *Dług publiczny w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie miast na prawach powiatu)* twierdziła, że w polskim systemie finansów publicznych istnieje zbyt mało rozwiązań systemowych o charakterze ekonomicznym, które odwoływałyby się do faktycznej zdolności kredytowej JST.

Obowiązujący od 2014 r. indywidualny wskaźnik zadłużenia podmiotów sektora samorządowego jest przedmiotem dyskusji. Z jednej strony pozytywnie ocenia się powiązanie limitu zadłużenia z indywidualną sytuacją JST, a tym samym zróżnicowanie możliwości zadłużenia się poszczególnych pomiotów. Z drugiej strony, jak zauważa Emilia Denek (2013), można spotkać się z poglądem, że nie jest to rozwiązanie w pełni zadowalające. Takie same ograniczenia poziomu zadłużenia dotyczą gmin, powiatów i województw, nie uwzględnia się więc nadal specyfiki poszczególnych szczebli sektora samorządowego. Ponadto krytykowane są zasady ustalania IWZ, tj. oparcie limitu zadłużenia ogólnego na danych historycznych i nieuwzględnianie sytuacji prognozowanej (Filipiak 2011). Jak podkreśla Denek (2013), sytuacja ta może być szczególnie niebezpieczna wtedy, gdy miniony trzyletni okres wyróżniało ożywienie gospodarcze, które bardzo korzystnie wpływa na budżet JST, a w rezultacie na wysokość limitu zadłużania się. Wystąpienie spowolnienia gospodarczego w następnym okresie spowodować może poważne trudności w spłacie zaciągniętych zobowiązań.



Ryc. 1. Wysokość nadwyżki operacyjnej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2013 (w zł *per capita*)

Źródło: jak w tabeli 1.

W przyszłości znaczącym zmianom ulec może struktura demograficzna mieszkańców metropolii, a w rezultacie poziom dochodów własnych jednostek samorządowych pochodzących z udziałów w podatkach państwowych od osób fizycznych. W ostatnich latach da się zaobserwować bowiem m.in. intensyfikację zjawiska suburbanizacji, czyli procesu polegającego na wyludnianiu się centrów miejskich i rozwoju zagospodarowania strefy podmiejskiej, zwłaszcza gmin znajdujących się w pierwszym lub drugim pierścieniu wokół większych miast. Z prognoz demograficznych przeprowadzonych przez GUS wynika, że jeśli do 2035 r. nie wystąpią w znaczącej skali ruchy migracyjne, ludność 12 badanych miast zmniejszy się o ponad 5%. Znaczący wzrost liczby mieszkańców nastąpi jedynie w Warszawie (o ok. 10%), a w mniejszej skali w Krakowie (o 1,9%). Według prognoz liczba ludności w pozostałych miastach ulegnie zmniejszeniu – największy jej spadek nastąpi w Łodzi (o 22,2%), Bydgoszczy (o 20,5%) i Katowicach

(o 19,5%). W tym samym czasie liczba ludności obszarów metropolitalnych nie ulegnie znaczącej zmianie (*Wyzwania inwestycyjne głównych miast Polski – perspektywa 2035* 2012). Należy więc mieć na uwadze, że nadmierne zadłużenie metropolii, pomimo że finansuje ono inwestycje, jest niekorzystne z punktu widzenia bezpieczeństwa finansów publicznych w przyszłości. Wydatki inwestycyjne powinny więc być starannie oceniane przez pryzmat ich efektywności, wysokie zobowiązania spłacane przez kolejne pokolenia mogą stać się bowiem hamulcem rozwoju społeczno-gospodarczego nie tylko na poziomie lokalnym, ale także krajowym.

Podsumowanie i wnioski

Największe miasta na prawach powiatu – metropolie – ponoszą duże nakłady finansowe na rozwój infrastruktury społecznej i technicznej z uwagi na ich dualny charakter, jak i odmienną skalę potrzeb, która jest pochodną liczby ludności. Z infrastruktury tej (np. oświatowej, drogowej, kulturalnej, komunikacji miejskiej) korzysta nie tylko społeczność lokalna, lecz także ludność zamieszkująca obszary metropolitalne. W rezultacie zadłużenie metropolii, wskutek realizacji licznych inwestycji, rośnie szybciej niż pozostałych JST. Przeprowadzone badania empiryczne wykazały, że:

1. W 2007 r. zadłużenie sektora samorządowego w Polsce wyniosło 24,5 mld zł, co stanowiło 4,6% państwowego długu publicznego, natomiast w 2013 r. wzrosło ono już do 68,4 mld zł, stanowiąc blisko 8,0% całkowitego długu publicznego. W latach 2007–2013 dynamicznie rosły więc zobowiązania ogółem sektora samorządowego, w szczególności metropolii, których zadłużenie ogólne zwiększyło się ponad trzykrotnie (z 918,9 zł *per capita* w 2007 r. do ponad 2800 zł *per capita* w 2013 r.).

2. Zadłużenie metropolii w Polsce stanowi blisko jedną trzecią zadłużenia ogólnego podsektora samorządowego. W latach 2007–2013 wzrosło ono ponad trzykrotnie – z 7,1 mld zł w 2007 r. do ponad 20 mld zł w 2013 r. W ujęciu bezwzględnym, w najwyższym stopniu zadłużonymi metropoliami w 2013 r. były: Warszawa (5,9 mld zł), następnie Łódź (2,1 mld zł), Wrocław (2,1 mld zł) oraz Poznań (1,8 mld zł). W 2013 r. w strukturze zadłużenia metropolii w Polsce ogółem zadłużenie Warszawy stanowiło blisko 30%, Łodzi i Wrocławia odpowiednio 10,6% i 10,5%, natomiast Poznania 9,2%. W najniższym stopniu zadłużonymi metropoliami były zaś: Rzeszów, Katowice i Białystok, których zadłużenie łącznie stanowiło 9,2% zadłużenia ogólnego metropolii (odpowiednio 2,3%, 3,0% i 3,8%).

3. W 2013 r. najwyższy poziom zobowiązań ogółem w przeliczeniu na mieszkańca odnotowano w Warszawie, Szczecinie i Wrocławiu, gdzie przekraczały one 3000 zł, najniższy natomiast – nieprzekraczający 2000 zł – w Katowicach. W 2013 r. w stosunku do 2007 r. wzrósł znacząco poziom zadłużenia ogólnego metropolii, w szczególności Wrocławia i Gdańska, należących do grona miast gospodarzy Euro 2012, najniższy wzrost nastąpił natomiast w Krakowie, który

był jednak jedną z najbardziej zadłużonych metropolii w 2007 r. Jednocześnie zmniejszeniu uległo zróżnicowanie w poziomie zadłużenia ogólnego metropolii.

4. W 2013 r. przeciętne zadłużenie metropolii, wyrażone w relacji długu do wykonanych dochodów, wyniosło 55% i było wyższe o blisko 30 pkt proc. w stosunku do zadłużenia w 2007 r. Jednocześnie w 2013 r. w relacji do 2007 r. zwiększyła się znacznie liczba metropolii, w których udział zadłużenia ogólnego przekroczył połowę dochodów ogółem. W 2007 r. tylko w Krakowie udział długu w dochodach ogółem stanowił ponad 50%, natomiast w 2013 r. zadłużenie ogółem zaledwie czterech metropolii, tj. Katowic, Gdańska, Rzeszowa oraz Warszawy, nie przekroczyło połowy dochodów ogółem tych jednostek.

5. W 2007 r. blisko 6,0% dochodów ogółem przeciętnej metropolii w Polsce było obciążone wydatkami na obsługę zadłużenia. W kolejnych latach obciążenie to sukcesywnie rosło, wynosząc w 2013 r. 7,4%. Mimo że zróżnicowanie wśród metropolii w zakresie poziomu ich zadłużenia ogólnego uległo zmniejszeniu, to jednak wzrosły różnice w zakresie obciążenia dochodów ogółem wydatkami na obsługę zadłużenia. W 2013 r. najwyższe obciążenie dochodów wydatkami na ten cel zaobserwowano w Poznaniu i Krakowie (stanowiące odpowiednio 15,1% i 11,4%), także jego wzrost w relacji do 2007 r. był w tych metropoliach najwyższy. W 2013 r. dochodami ogółem w najniższym stopniu obciążonymi wydatkami na obsługę zadłużenia dysponowały Katowice (1,8%), w których poziom oficjalnego zadłużenia ogólnego był relatywnie niski. Pomimo wysokiego poziomu zadłużenia Warszawy (3436,1 zł *per capita* w 2013 r.) jej dochody były w stosunkowo niskim stopniu obciążone wydatkami na obsługę zadłużenia (w całym analizowanym okresie wydatki na ten cel nie przekroczyły 5% dochodów ogółem).

6. Można przypuszczać, że poziom zadłużenia rzeczywistego metropolii jest znacznie wyższy niż zadłużenia oficjalnego za przyczyną ukrywania długu publicznego przez tworzenie spółek komunalnych. Istnieje zatem obawa, że ukrywane mogą być nie tylko wydatki inwestycyjne, lecz także bieżące. Włączenie dochodów i zadłużenia spółek komunalnych do zadłużenia największych miast spowodowałoby ogromne zmiany w zakresie bezpieczeństwa finansowego tych jednostek, zwłaszcza Bydgoszczy, Poznania, Wrocławia i Szczecina. Nadmierny wzrost zadłużenia wielu metropolii w Polsce i przenoszenie spłaty zobowiązań na przyszłe pokolenia mogą skutkować niższym poziomem rozwoju w przyszłości lub też zakłóceniami w świadczeniu usług publicznych, a także wpływać niekorzystnie na bezpieczeństwo finansowe państwa.

7. W latach 2007–2013 istotną determinantą wzrostu zadłużenia sektora samorządowego, w tym metropolii, była możliwość skorzystania ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Należy podkreślić, że wzrost zadłużenia największych miast na prawach powiatu w Polsce jest wynikiem zarówno uwarunkowań systemowych, jak i prowadzonej przez władze lokalne polityki stymulowania rozwoju metropolii. W latach 2007–2013 w warunkach zmniejszających się dochodów własnych JST (efekt spowolnienia gospodarczego) oraz zmieniających się niekorzystnie regulacji prawnych (nowe zadania i efekty finansowe decyzji centralnych) jednocześnie rosła presja związana z pozyskiwaniem przez samorządy środków pieniężnych z UE, co wiązało się z koniecznością wniesie-

nia wkładu własnego i korzystania z instrumentów dłużnych. Należy mieć na uwadze, że nadmierne zadłużenie metropolii, mimo że finansuje ono inwestycje, jest niekorzystne z punktu widzenia bezpieczeństwa finansów publicznych w przyszłości, zwłaszcza w świetle pesymistycznych prognoz demograficznych, przewidujących znaczne zmniejszenie się w liczby ludności także w metropoliach. Wydatki inwestycyjne powinny być zatem przez władze publiczne starannie oceniane przez pryzmat ich efektywności, wysokie zobowiązania spłacane przez kolejne pokolenia mogą stać się bowiem hamulcem rozwoju społeczno-gospodarczego nie tylko na poziomie lokalnym, lecz także krajowym.

Literatura

- Babczuk A., 2012, „Zadłużenie spółek komunalnych w Polsce. Próba oceny skali i zróżnicowania regionalnego”, *Finanse Komunalne*, nr 9, s. 5–16.
- Bank Danych Lokalnych, Warszawa: Główny Urząd Statystyczny, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> (dostęp: 2.12.2015, 28.12.2015).
- Bitner M., 2014, „Spółki prawa handlowego – przeniesienie zadłużenia poza JST”, w: P. Walczak (red.), *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Wyzwania w obliczu nowej perspektywy finansowej UE*, Warszawa: Wydawnictwo Beck.
- Denek E., 2013, „Uwarunkowania i ograniczenia zaciągania zobowiązań dłużnych w Polsce w latach 2004–2014”, w: E. Denek, M. Dylewski (red.), *Szacowanie poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zwiększonego ryzyka utraty płynności*, Warszawa: Difin.
- Denek E., Dylewski M. (red.), 2013, *Szacowanie poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zwiększonego ryzyka utraty płynności*, Warszawa: Difin.
- Dolewka Z., 2014, „Bezpieczeństwo finansowe miast wojewódzkich”, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 40 (4), s. 31–41.
- Dylewski M., 2013, „Model bezpiecznego poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w warunkach przewidywalnej zmienności otoczenia”, w: E. Denek, M. Dylewski (red.), *Szacowanie poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zwiększonego ryzyka utraty płynności*, Warszawa: Difin.
- Filipiak B., 2011, „Samorządowy dług publiczny w Polsce w perspektywie zmian ustrojowych”, w: L. Patrzalek (red.), *Finanse – nowe wyzwania teorii i praktyki. Finanse publiczne*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego (wg stanu na koniec 2007 r.)*, 2009, Biuletyn Informacji Publicznej, <https://bip.msp.gov.pl/bip/raporty-analazy/prywatyzacja-mienia-kom/9389,2007-r.html> (dostęp: 13.01.2016).
- Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego za rok 2013*, 2014, Biuletyn Informacji Publicznej, <https://bip.msp.gov.pl/bip/raporty-analazy/prywatyzacja-mienia-kom/9395,2013-r.html> (dostęp: 13.01.2016).
- Jóźwiak M., 2014, „Pojęcie długu. Statystyka długu publicznego. Metodologia ustalania zadłużenia”, w: P. Walczak (red.), *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Wyzwania w obliczu nowej perspektywy finansowej UE*, Warszawa: Wydawnictwo Beck.
- Kondycja finansowa spółek komunalnych w Polsce*, 2014, Curulis, Doradztwo Samorządowe, www.curulis.pl/img/download/20141030_raportspolkikomunalne_v13.pdf (dostęp: 13.01.2016).

- Korolewska M., Marchewka-Bartkowiak K., 2011, „Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów terytorialnych”, *Infos*, Biuro Analiz Sejmowych, nr 21 (113), s. 1–4.
- Nadwyżka operacyjna w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2011–2013, 2014, Warszawa: Ministerstwo Finansów, <http://www.mf.gov.pl/web/wp/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania> (dostęp: 16.12.2015).
- Pokrywka Ł., 2011, *Monitoring zadłużenia miast wojewódzkich*, Kraków: Instytut Kościuszki.
- Poniatowicz M., 2005, *Dług publiczny w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie miast na prawach powiatu)*, Białystok: Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
- Poniatowicz M., Salachna J., Perlo D., 2010, *Efektywne zarządzanie długiem w jednostkach samorządu terytorialnego*, Warszawa: Wolters Kluwer Business.
- Raczkowski K., 2014, „Bezpieczeństwo finansowe”, w: J. Płaczek (red.), *Ekonomia bezpieczeństwa państwa w zarysie*, Warszawa: Difin.
- Raport o polskich metropoliach – Poznań, 2015, <http://www.pwc.pl/pl/publikacje/2015/raport-o-polskich-metropoliach-2015.html> (dostęp: 1.12.2015).
- Standar A., 2013, „Analiza wskaźnikowa sytuacji finansowej gmin województwa wielkopolskiego”, *Journal of Agribusiness and Rural Development*, nr 1(27), s. 219–232.
- Swianiewicz P., 2011, „Zdolność samorządów do zadłużania się”, *Wspólnota*, nr 9.
- Szmytke R., 2013, „W kwestii metropolii i obszarów metropolitarnych”, *Przegląd Administracji Publicznej*, nr 2, s. 35–47.
- Unia Metropolii Polskich, www.metropolie.pl (dostęp: 27.11.2015).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm., art. 243.
- Wojciechowski E., 2012, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Warszawa: Difin.
- Vademecum Samorządowca – portrety terytorium, Główny Urząd Statystyczny, <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/statystyczne-vademecum-samorzadowca/> (dostęp: 25.11.2015).
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2009, Ministerstwo Finansów, http://www.mf.gov.pl/web/wp/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania/-/asset_publisher/v3Cc/content/wskazniki-do-oceny-sytuacji-finansowej-jednostek-samorzadu-terytorialnego-w-latach-2007-2009 (dostęp: 24.11.2015).
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010–2012, Ministerstwo Finansów, http://www.mf.gov.pl/web/wp/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania/-/asset_publisher/v3Cc/content/wskazniki-do-oceny-sytuacji-finansowej-jednostek-samorzadu-terytorialnego-w-latach-2010-2012 (dostęp: 24.11.2015).
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2011–2013, Ministerstwo Finansów, http://www.mf.gov.pl/web/wp/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania/-/asset_publisher/v3Cc/content/wskazniki-do-oceny-sytuacji-finansowej-jednostek-samorzadu-terytorialnego-w-latach-2011-2013 (dostęp: 24.11.2015).
- Wysocki F., Lira J., 2003, *Statystyka opisowa*, Poznań: Wydawnictwo Akademii Rolniczej w Poznaniu.
- Wyzwania inwestycyjne głównych miast Polski – perspektywa 2035, 2012, <http://www.pwc.pl/pl/publikacje/2012/wyzwania-inwestycyjne-miast.html> (dostęp: 1.12.2015).

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Przestrzeganie ustawowych limitów zadłużenia i jego spłaty, 2014, Łódź: Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, www.lodz.rio.gov.pl.

Zadłużenie sektora finansów publicznych I kw/2015, *Biuletyn kwartalny*, 2015, Ministerstwo Finansów, http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/1170490/zsfp_2015_12.pdf (dostęp: 26.11.2015).