



**Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae**  
Rok 21, Nr 1/2017, tom I  
Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania  
Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach

**Efektywność i bezpieczeństwo gospodarowania**

**Paweł Tobera<sup>1</sup>**

## **ZADŁUŻENIE SEKTORA SAMORZĄDOWEGO W POLSKIM SYSTEMIE FINANSÓW PUBLICZNYCH W LATACH 2010-2014**

**Streszczenie:** Artykuł porusza problemy związane z zadłużeniem sektora samorządowego w Polsce w latach 2010-2014. Głównym celem pracy była próba ustalenia zależności pomiędzy poziomem wydatków inwestycyjnych, a wielkością zadłużenia tego sektora. Według autora wzrost poziomu wydatków inwestycyjnych pociągał za sobą zwiększenie zadłużenia w przyjętym do badania okresie. Do zbadania tego problemu wykorzystano analizę danych statystycznych, a otrzymane wyniki zostały uzupełnione o wnioski z badań innych autorów dostępne w literaturze przedmiotu. W wyniku przeprowadzonych badań można powiedzieć, że niekorzystna alokacja środków pochodzących z kredytów i pożyczek na wydatki bieżące JST oraz spadek udziału w wydatkach inwestycyjnych ogółem tych podmiotów może świadczyć o nieodpowiedzialnej i nierozwojowej polityce władz tych jednostek.

**Słowa kluczowe:** dług publiczny, dług sektora finansów publicznych, zarządzanie długiem w sektorze finansów publicznych

### **Wstęp**

Jednym z głównych przejawów zachodzących na świecie procesów decentralizacyjnych jest wzrastające znaczenie samorządu terytorialnego, który obecnie traktowany jest jako wygodny i dynamiczny system zwiększający sprawność zarządzania zadaniami publicznymi. Z tego względu uzasadnionym wydaje się więc pogląd o występowaniu przewagi efektywności gospodarowania jednostek samorządu terytorialnego (JST) nad efektywnością pozostałych struktur systemu finansów publicznych. O sile i potencjale sektora samorządowego decyduje przede wszystkim

---

<sup>1</sup> Mgr Paweł Tobera, Uniwersytet Łódzki.

jego pozycja finansowa<sup>2</sup>. Biorąc pod uwagę fakt, że samorząd terytorialny to główny usługodawca i inwestor publiczny w Polsce, wydający co trzecią publiczną złotówkę, wszelkie zmiany związane z pogorszeniem jego kondycji finansowej przekładają się na szereg negatywnych konsekwencji dotyczących całej gospodarki. Warty podkreślenia aspektem jest to, iż podsektor samorządowy (ang. *sub-sector local government*), to jednocześnie jeden z trzech komponentów sektora finansów publicznych (ang. *general government sector*) obok podsektora centralnego (ang. *sub-sector central government*) oraz podsektora ubezpieczeń społecznych (ang. *sub-sector social security funds*). W tym kontekście wszelkie zaburzenia zachodzące wewnątrz tego podsektora przekładają się bezpośrednio na dysfunkcyjność całego systemu finansów publicznych<sup>3</sup>. Jednym z głównych problemów występujących po stronie podmiotów wchodzących w skład sektora samorządowego jest trwale występujące zadłużenie. Podstawową przyczyną zadłużania się JST są niedobory w ich budżecie, bowiem realizowane wartości dochodów i wydatków determinują wielkości salda. Realizacja zadań publicznych przez JST oraz polepszanie standardów w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej wymaga ponoszenia określonych nakładów finansowych.

W kontekście podejmowanego problemu, oceniając zadłużenie JST należy zwrócić uwagę jaka część wydatków finansowanych za pomocą środków pochodzących z obcych źródeł wykorzystywana jest na cele inwestycyjne. Inwestycje umożliwiają kreację nowych miejsc pracy, tworzenie nowej wartości, przyczyniają się do poprawy sytuacji ekonomiczno-finansowej społeczności lokalnych, regionów a nawet całych gospodarek. Wykorzystywanie kapitału obcego zwiększa możliwości inwestycyjne, powoduje dywersyfikację ryzyka oraz obniża przeciętne koszty pozyskania kapitału<sup>4</sup>. Stosunkowo duże zróżnicowanie w rozwoju gospodarczym poszczególnych regionów Polski determinuje zmiany w poziomie zadłużenia poszczególnych JST. Podmioty zlokalizowane na terenach bardzo dobrze rozwiniętych gospodarczo charakteryzują się wysokim nakładami inwestycyjnymi, dużym poziomem PKB *per capita* oraz znacznym poziomem zadłużenia. Jest to w głównej mierze spowodowane wysokim udziałem w wydatkach kwot przeznaczonych na inwestycje współfinansowane ze środków Unii Europejskiej (UE). Stąd wydaje się, że środki pozyskane w postaci długu w znacznej części powinny być wykorzystywane na wydatki inwestycyjne. Dodatkowo, można przypuszczać, że tego typu działanie w badanym okresie przyczyniło się w znacznym stopniu do wzrostu poziomu zadłużenia w skali całego sektora samorządowego Polski, co miało z kolei niewątpliwie przełożenie na wzrost ogólnego poziomu długu sektora finansów

---

<sup>2</sup> M. Poniatowicz, J. Salachna, D. Perło, *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Wolter Kluwer Business, Warszawa 2010, s. 34.

<sup>3</sup> M. Poniatowicz, *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie największych miast w Polsce*, CeDeWu, Warszawa 2014, s. 14;

<sup>4</sup> M. Poniatowicz, J. Szolno-Koguc, A. Pomorska, *Dobry dług vs. zły dług, czyli o specyfice zadłużenia samorządowego*, [w:] *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, J. Szolno-Koguc, A. Pomorska (red.), Lex Wolters Kluwer Business, Warszawa 2011, s. 488-500.

publicznych w kraju. Głównym celem poniższego artykułu będzie próba porównania zmian w zadłużeniu poszczególnych JST w przyjętym do badania okresie ze szczególnym uwzględnieniem odniesienia do poziomu różnego rodzaju wydatków na wszystkich szczeblach samorządu w Polsce. Analizowanie korelacji pomiędzy poziomem zadłużenia i poziomem wydatków inwestycyjnych wydaje się logicznie uzasadnione z punktu widzenia efektywnego wykorzystania pozyskanych z zadłużenia środków. W artykule zostanie też poruszona kwestia regulacji w obszarze zarządzania długiem JST w związku z wprowadzeniem nowych zasad determinujących poziom zadłużenia podmiotów tego sektora. Do przeprowadzenia analizy badawczej wykorzystane zostaną szczegółowe dane statystyczne z tego okresu, odnoszące się do omawianego problemu. Dodatkowo, rozważania zostaną uzupełnione o wyniki badań innych autorów zajmujących się tą tematyką.

### **Dług JST w polskim systemie finansów publicznych**

Zgodnie z treścią art. 72 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych. Sektor ten reprezentuje pieniężne procesy i zjawiska związane z finansowaniem zadań ze środków publicznych. Jego charakterystyczną cechą jest pozyskiwanie środków w drodze przymusu poprzez pobieranie podatków, opłat, ceł, itp. W związku z tym faktem JST, jak również ich związki, zaliczone zostały przez ustawodawcę do katalogu podmiotów tworzących przywołany powyżej sektor. Jednym z istotnych elementów składających się na państwowy dług publiczny jest właśnie zadłużenie samorządów<sup>5</sup>. Zadłużenie podsektora samorządowego (po konsolidacji<sup>6</sup>) w Polsce wzrosło z poziomu 5,9% w 2009 r. do poziomu 8,7% w 2014 r., co potwierdzają dane zawarte w tabeli 1.

Tabela 1. Struktura zadłużenia sektora finansów publicznych Polski w latach 2009-2014 (w %)

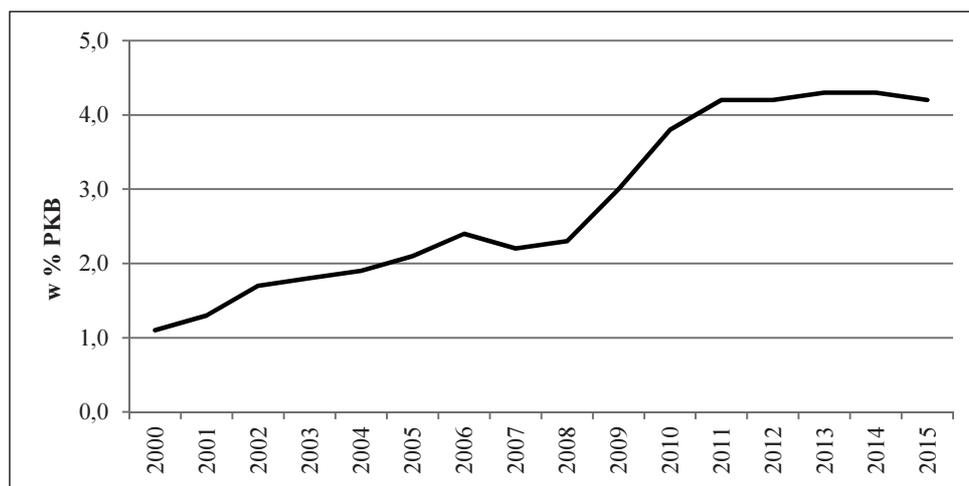
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Zadłużenie sektora rządowego	93,1	92,6	89,7	89,4	92,2	91,3
Zadłużenie sektora samorządowego	5,9	7,2	8,2	8,2	7,8	8,7
Zadłużenie sektora ubezpieczeń społecznych	1	0,3	2,1	2,4	0	0
<b>Ogółem</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych Polski w latach 2009-2014*.

<sup>5</sup> P. Dobrzyński, *Prawne instrumenty ograniczające poziom zadłużenia* [w:] *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego*, P. Walczak (red.), Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2014, s. 41.

<sup>6</sup> Konsolidacja długu publicznego polega na eliminacji w rachunku długu wzajemnych zobowiązań jednostek zaliczonych do sektora finansów publicznych. Wiąże się to z tzw. zasadą jedności formalnej finansów publicznych, która nakazuje traktowanie finansów publicznych w analizie makroekonomicznej, jako jednej puli środków pieniężnych.

Według danych Eurostatu w ciągu ostatnich 16 lat udział zadłużenia sektora samorządowego zwiększył się z około 1% PKB do ponad 4% (wykres 1). Największa dynamika przyrostu zadłużenia w tym sektorze miała miejsce pod koniec 2008 r., gdzie udział sektora samorządowego w relacji do PKB gwałtownie wzrósł z poziomu 2% do przeszło 4%.



Wykres 1. Zadłużenie podsektora samorządowego w Polsce (w % PKB)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

W kontekście przedstawionego powyżej stanu pojawia się pytanie o czynniki tak gwałtownego wzrostu długu samorządu terytorialnego. Według M. Poniatowicz do przyczyn tego zjawiska możemy zaliczyć<sup>7</sup>:

1. Efekt wyraźnego spadku dochodów własnych samorządu, spowodowanego kryzysem gospodarczym.
2. Efekt uruchamiania samorządowych inwestycji współfinansowanych z funduszy pomocowych Unii Europejskiej.
3. W samorządach pojawił się swoisty czynnik psychologiczny spowodowany bardzo żywą reakcją władz lokalnych na regulację nowej ustawy o finansach publicznych z 2009 r., zmieniającej w zasadniczy sposób dopuszczalne limity zadłużenia JST na rzecz powiązania zdolności kredytowej jednostki samorządowej i możliwości zaciągania przez nią zobowiązań finansowych z wielkością nadwyżki operacyjnej wypracowanej za ostatnie 3 lata. W ostateczności zmobilizowało to samorzady do zadłużania się jeszcze na starych zasadach.

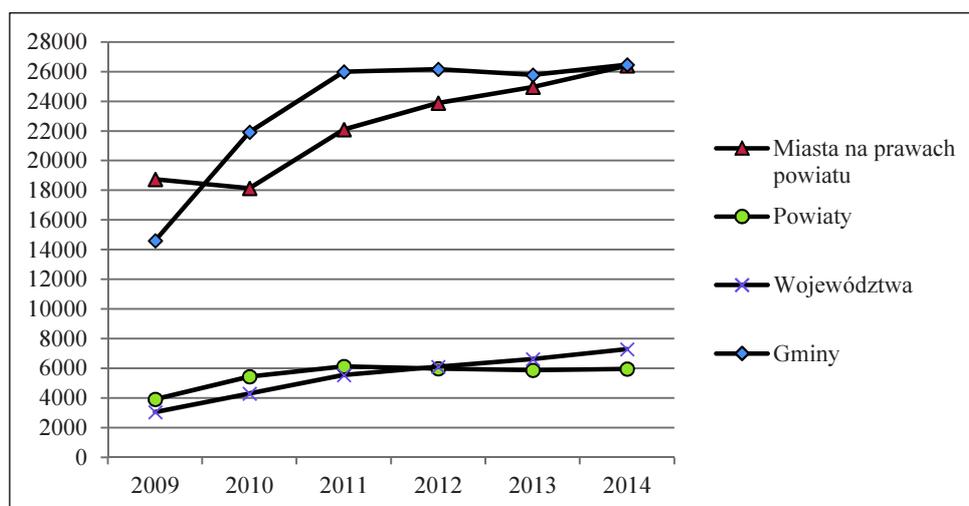
Interesujące są również dane przedstawiające rozmiary i dynamikę zadłużenia wszystkich szczebli samorządu w ostatnich kilku latach (gmin, miast na prawach powiatu, powiatów i województw) (tabela 2 i wykres 2).

<sup>7</sup> M. Poniatowicz, J. Salachna, D. Perło, *Efektywne zarządzanie.....*, op.cit., s. 48.

Tabela 2. Rozmiary zadłużenia JST Polski na tle wyników budżetowych i w relacji do zrealizowanych dochodów budżetowych w latach 2009-2014

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Zadłużenie JST ogółem (w mln zł), w tym:	40 294	55 093	65 756	67 834	69 159	72 109
- gminy	14 611	21 929	25 989	26 167	25 771	26 436
- miasta na prawach powiatu	18 730	18 146	22 108	23 883	24 959	26 408
- powiaty	3907	5435	6136	5975	5877	5943
- województwa	3046	4291	5555	6112	6625	7284
Dochody JST ogółem (w mln zł)	154 842	162 796	171 309	177 413	183 458	194 337
Wydatki JST ogółem (w mln zł)	167 828	177 766	181 594	180 459	183 838	196 754
Wynik budżetów JST (deficyt/nadwyżka w mln zł)	- 12 986	- 14 969	- 10 285	-3 045	-380	- 2 418
Zadłużenie JST w relacji do zrealizowanych dochodów (w %),						
- gminy	26,0	33,8	38,4	38,2	37,7	37,1
- miasta na prawach powiatu	22,5	30,3	34,3	33,4	32,2	31,3
- powiaty	37,2	41,8	48,5	48,4	48,0	48,5
- województwa	19,5	24,2	26,1	26,5	25,5	25,0
- województwa	15,6	30,4	34,5	40,1	41,1	41,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez JST za poszczególne lata.



Wykres 2. Dynamika zmian wielkości zadłużenia według rodzajów JST Polski w latach 2009-2014 (w mln zł)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez JST za poszczególne lata.

Zaprezentowane dane obrazują zmiany w zakresie rozmiarów i dynamiki zadłużenia samorządów w latach 2009-2014 na tle wyników budżetowych JST. Ich analiza pozwala na sformułowanie wniosków dotyczących określonych trendów związanych z zadłużaniem samorządów. W analizowanym okresie wystąpiła przede

wszystkim trwała tendencja do zwiększania zadłużenia JST w Polsce. W jej konsekwencji ogólny poziom zadłużenia JST wzrósł z poziomu 40 249 mln zł w 2009 r. do poziomu 72 109 mln zł w 2014 r. Największy przyrost długu w analizowanym okresie można było odnotować w odniesieniu do gmin, wzrost o 11 825 mln zł. Ponadto dosyć dynamiczny wzrost zadłużenia można było zaobserwować w stosunku do miast na prawach powiatu, gdzie w 2009 r. wyniosło ono niespełna 26 408 mln zł. Jeśli chodzi o dochody i wydatki budżetów sektora JST, to w badanym okresie zauważalny był systematyczny spadek deficytu, który w latach 2009-2013 zmniejszył się do rekordowego poziomu 380 mln zł. (w 2014 r. było to już niespełna 2 418 mln zł). Podobnie jak w przypadku zadłużenia ogółem, relacja zadłużenia do dochodów poszczególnych szczebli samorządu miała tendencję wzrostową o czym świadczy jej znaczny przyrost w analizowanym okresie. Największe obciążenie dochodów w stosunku do zadłużenia widoczne było na przykładzie miast na prawach powiatu, gdzie relacja ta w 2014 r. zamknęła się na poziomie 48,5 %. Taka tendencja była charakterystyczna dla wszystkich podmiotów sektora samorządowego. Dodatkowo wystąpiły istotne zmiany dotyczące rodzajowej struktury długu JST. W strukturze zobowiązań JST dominowały kredyty i pożyczki, których procentowy udział kształtował się na poziomie około 90%.

W analizowanym okresie można również zauważyć stopniowe odchodzenie od emisji papierów wartościowych przez samorządy. Udział tej pozycji w zobowiązaniach ogółem zmalał w latach 2009-2014 o blisko 7% (tabela 3).

Tabela 3. Struktura zobowiązań JST Polski ogółem w latach 2009-2014 (w %)

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Zobowiązania ogółem	100	100	100	100	100	100
W tym:						
Papiery wartościowe	12,9	12,5	7,5	7,2	7,6	5,9
Kredyty i pożyczki	86,7	86,9	91,9	92	91,6	93
Przyjęte depozyty	0	0	0	0	0	0
Wymagalne zobowiązania	0,5	0,6	0,6	0,8	0,8	1,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez JST za poszczególne lata

### Struktura wydatków JST w kontekście procesu zarządzania ich zadłużeniem

Rozpatrując poziom zadłużenia JST warto zwrócić uwagę na strukturę wydatków poszczególnych jednostek. W odniesieniu do poziomu wydatków JST w latach 2009-2014 na jednego mieszkańca zauważalny był trwały i stabilny wzrost tej relacji. W 2009 r. poziom wydatków wyniósł 4399 zł, natomiast w 2014 r. było to już 4827 zł. W strukturze wydatków podmiotów sektora samorządowego dominowały wydatki bieżące, których udział był przeszło trzykrotnie większy niż wydatków majątkowych. Co ciekawe w analizowanym okresie poziom wydatków bieżących w przeliczeniu na jednego mieszkańca systematycznie wzrastał z 3268 zł do 3921 zł

przy czym w tym samym czasie można było zauważyć odwrotną tendencję jeśli chodzi o wydatki inwestycyjne. Poziom tych wydatków zmniejszył się o blisko 25% (tabela 4).

Tabela 4. Wydatki budżetów JST według rodzajów w przeliczeniu na jednego mieszkańca (w zł)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>I. Wydatki JST ogółem</b>	<b>4399</b>	<b>4655</b>	<b>4754</b>	<b>4683</b>	<b>4775</b>	<b>4827</b>
gminy	2748	3125	3120	3025	3076	3105
miasta na prawach powiatu	4088	4278	4502	4699	4820	4843
powiaty	831	934	942	866	887	899
województwa	536	399	428	409	429	460
w tym:						
<b>a) majątkowe ogółem</b>	<b>1130</b>	<b>1159</b>	<b>1111</b>	<b>924</b>	<b>909</b>	<b>931</b>
gminy	635	783	715	547	510	518
miasta na prawach powiatu	985	1509	999	965	961	978
powiaty	160	204	176	108	110	146
województwa	261	156	173	154	170	167
<b>- inwestycyjne</b>	<b>1090</b>	<b>1133</b>	<b>1078</b>	<b>893</b>	<b>870</b>	<b>843</b>
gminy	619	772	702	534	498	512
miasta na prawach powiatu	917	924	939	918	880	920
powiaty	159	203	175	107	109	115
województwa	254	150	168	147	165	180
<b>b) wydatki bieżące</b>	<b>3268</b>	<b>3496</b>	<b>3643</b>	<b>3759</b>	<b>3866</b>	<b>3921</b>
gminy	2113	2342	2405	2479	2566	2543
miasta na prawach powiatu	3102	3317	3503	3734	3859	3901
powiaty	671	730	766	758	777	784
województwa	275	244	255	255	259	291

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez JST za poszczególne lata.

Na podstawie powyższych danych można jednoznacznie stwierdzić, iż nie występuje zależność pomiędzy wzrostem zadłużenia a wzrostem poziomu wydatków inwestycyjnych. Jak wynika z analizy danych, znaczna część środków uzyskiwanych w postaci długu przeznaczana była na wydatki bieżące, których kwota systematycznie wzrastała w badanym okresie. Zgoła odmienna tendencja występowała jeśli chodzi o wydatki majątkowe i inwestycyjne. Można powiedzieć, że z punktu widzenia funkcjonowania JST nie jest to sytuacja korzystna w odniesieniu do teorii zarządzania zadłużeniem.

Zaciąganie długu przez JST podlega licznym ograniczeniom prawnym mającym przeciwdziałać ich nadmiernemu zadłużaniu się i problemom z terminowym regulowaniem zobowiązań. JST mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe tylko na określone cele wskazane w ustawie.

W latach 2006-2013 czynnikami determinującymi poziom zadłużenia JST były ustawowe limity zaciągania długu znajdujące wyraz w dwóch wskaźnikach zawartych w art. 169 i 170 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tymi przepisami, łączna

kwota długu JST w trakcie roku budżetowego nie mogła przekraczać 60% planowanych w danym roku budżetowym dochodów tej jednostki, na koniec roku budżetowego nie mogła zaś przekroczyć 60% całości wykonanych dochodów. Natomiast łączna kwota przypadających w ciągu roku do spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami, wykupu wyemitowanych papierów wartościowych wraz z odsetkami oraz dyskontem, potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez JST gwarancji i poręczeń nie mogła przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów JST<sup>8</sup>. Począwszy od 2014 r. zaczęły obowiązywać indywidualne wskaźniki zadłużenia JST. Definicja wskaźnika zawarta została w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi w danym roku odsetkami, wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji, do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich 3 lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu. Nowy wskaźnik długu wzmacnia znaczenie wielkości nadwyżki operacyjnej, stanowiącej różnicę pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi jednostki. Dodatkowo artykuł 242 ustawy o finansach publicznych wprowadził racjonalną z punktu widzenia gospodarności regułę zakazującą zaciągania długu długoterminowego na wydatki bieżące, z których finansowane są podstawowe zadania realizowane przez JST i nakazującą jednocześnie finansowanie tych wydatków z uzyskanych dochodów bieżących. Stosownie do treści tego artykułu, planowane wydatki bieżące budżetu JST nie mogą być wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Natomiast na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki<sup>9</sup>.

Bardzo ważnym elementem wpływającym na poziom kształtowania się zadłużenia JST ma charakter zarządzania środkami finansowymi przez władze danego podmiotu. Dotyczy to w szczególności decyzji finansowych podejmowanych przez władze samorządowe związanych z gromadzeniem, rozporządzeniem i wydawaniem pieniędzy. W literaturze przedmiotu istnieje wiele ujęć procesu zarządzania. Nowoczesne zarządzanie finansami opiera się według nich na<sup>10</sup>:

1. instrumentach planistycznych (np. wieloletniej prognozie finansowej, w tym prognozie długu jako jednego z jej komponentów, strategii zarządzania długiem oraz na budżecie zadaniowym);

---

<sup>8</sup> K. Ziółkowska, *Komponenty długu publicznego* [w:] P. Walczak, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2014, s. 32.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.

<sup>10</sup> M. Poniatowicz, *Wpływ kryzysu gospodarczego...*, *op.cit.*, s. 54.

2. instrumentach kontrolnych (np. kontroli zarządczej, audycie wewnętrznym, audycie zewnętrznym);
3. instrumentach oceny wiarygodności kredytowej i sytuacji finansowej JST (np. ratingu komunalnym, *credit scoringu*, analizie wskaźnikowej sytuacji finansowej JST);
4. transferze długu JST i ryzyka z nim związanego na inne podmioty, np. na firmy ubezpieczeniowe, niezależne spółki celowe (tzw. sekuratyżacja długu), partnera prywatnego (tzw. partnerstwo publiczno-prywatne);
5. instrumentach pochodnych, czyli takich, które zabezpieczają JST przed określonymi rodzajami ryzyka (np. ryzyka kursowego, ryzyka stopy procentowej itp.) w drodze powiązania ich wartości z wartością innego instrumentu bazowego (np. kontrakty terminowe CIRS – *Currency Interest Rate Swap*, IRS – *Interest Rate Swap*, transakcje FRA – *Forward Rate Agreement*);
6. instrumentach partycypacji społecznej (np. budżetowanie partycypacyjne);
7. instrumentach informacyjno-promocyjnych.

Kluczową płaszczyzną zarządzania finansami JST jest zarządzanie długiem. Według M. Bitnera jest to dyscyplina naukowa i działalność praktyczna zajmująca się analizą działań zmierzających do planowanego zaciągania i spłaty zadłużenia, zgodnych z potrzebami i możliwościami finansowymi JST oraz z sytuacją na rynkach finansowych. W tym aspekcie zarządzanie długiem polega na wyborze odpowiedniej formy instrumentów dłużnych, dostosowaniu związanych z nimi przepływów gotówkowych do wielkości dochodów i wydatków budżetowych oraz na kwantyfikowaniu i ograniczaniu różnego rodzaju ryzyk towarzyszących procesom zadłużania się przez jednostkę samorządową<sup>11</sup>.

### Podsumowanie

Stale wzrastające zadłużenie sektora samorządowego niesie ze sobą ryzyko powiększenia długu publicznego w skali całego kraju. Sektor samorządowy jest częścią sektora finansów publicznych, dlatego bardzo ważne powinno być zdecydowane działanie zapobiegające trwałemu i stabilnemu powiększaniu się tej niekorzystnej relacji. Istotne w tym zakresie wydają się być ustawowe ograniczenia zadłużenia w odniesieniu do JST, które za pomocą specjalnych regulacji połączonych z odpowiednią polityką zarządzania finansami jednostki, w tym zarządzania długiem, powinny pomóc w ograniczeniu przyrostu zadłużenia. Niekorzystna alokacja środków pochodzących z kredytów i pożyczek na wydatki bieżące JST oraz spadek udziału w wydatkach inwestycyjnych ogółem tych podmiotów może świadczyć o nieodpowiedzialnej i nierozwojowej polityce władz tych jednostek. W analizowanym okresie podmioty sektora samorządowego w Polsce charakteryzowały się szybkim przyrostem poziomu zadłużenia. JST przeznaczały coraz mniejszą część swoich wydatków na inwestycje. Udział wydatków inwestycyjnych w ogólnej liczbie wydatków

---

<sup>11</sup> M. Bitner, *Gmina na rynku kapitałowym. Podstawy zarządzania długiem komunalnym*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999, s. 62.

zmalął w badanym okresie z poziomu 24% w 2009 r. do poziomu 17% w 2014 r. W tym samym czasie wzrósł udział wydatków bieżących z 74% w 2009 r. do 81% w 2014 r. Podsumowując można powiedzieć, że JST powinny w znacznym stopniu skoncentrować się na efektywnym zarządzaniu zadłużeniem własnych budżetów, tak aby móc odwrócić tą niekorzystną tendencję w tym zakresie.

## **Bibliografia**

- Bitner M., *Gmina na rynku kapitałowym. Podstawy zarządzania długiem komunalnym*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999.
- Dobrzyński P., *Prawne instrumenty ograniczające poziom zadłużenia*, [w:] *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego*, P. Walczak (red.), Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014.
- Poniatowicz M., Szolno-Koguc J., Pomorska A., *Dobry dług vs. zły dług, czyli o specyfice zadłużenia samorządowego*, [w:] *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, Szolno-Koguc J., Pomorska A. (red.), Lex Wolters Kluwer Business, Warszawa 2011.
- Poniatowicz M., Salachna J., Perło D., *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Wolter Kluwer Business, Warszawa 2010.
- Poniatowicz M., *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie największych miast w Polsce*, CeDeWu, Warszawa 2014.
- Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez JST za poszczególne lata, [https://www.rio.gov.pl/modules.php?op=modload&name=HTML&file=index&page=publ\\_sprawozdania](https://www.rio.gov.pl/modules.php?op=modload&name=HTML&file=index&page=publ_sprawozdania).
- Strategie zarządzania długiem sektora finansów publicznych Polski w latach 2009-2014.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.
- Ziółkowska K., *Komponenty długu publicznego*, [w:] Walczak P., *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014.

## **Abstract**

### **Debt of sector local government in polish public finance system in 2010-2014**

The article addresses issues related to the debt of the sector local government units in Poland in 2010-2014. The main objective of the study was to determine the relationship between the level of investment expenditure and the amount of debt in this sector. According to the author, the increase in the level of investment expenditure has led to an increase in debt in the period considered. The analysis of statistical data was used to investigate this problem, and the results obtained were supplemented by conclusions from other authors' literature available in the literature. The unfavorable allocation of funds from loans and advances to current expenditures of local government units and the decrease in the share of total investment expenditure of these entities may prove irresponsible and non-developmental policies of these units.

**Keywords:** public debt; debt of sector local government units; management of public debt