

Grzegorz Otczyk\*  
Paweł Felis\*\*

## Problemy efektywnego zarządzania długiem samorządowym

### Problems of effective local government debt management

The article presents the issues of effective management of local government debt. Local government debt can be seen as an effect of accumulated budget inequality. The considerations in the article concern the analysis of the sources of financing the activities of local government units and the effectiveness of their use in the context of maintaining an appropriate level of liquidity and meeting statutory standards. For this purpose, financial data of local government units for the years 2010–2020 were examined. The study was enriched with the results of research on the budget policy of municipalities on which the authors worked in previous years. It made it possible to trace the tendencies in the field of debt policy in local government units and to establish the challenges faced by representatives of local government authorities.

<b>DOI</b>	<a href="https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.41">https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.41</a>
<b>Słowa kluczowe</b>	samorząd terytorialny, deficyt budżetowy, dług samorządowy, efektywność zarządzania długiem, rozwój lokalny
<b>Keywords</b>	local government, budget deficit, local government debt, effectiveness of debt management, local development
<b>O autorach</b>	* doktorant w Kolegium Zarządzania i Finansów Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, pracownik Ministerstwa Finansów • ✉ grzegorz.otczyk@doktorant.sgh.waw.pl • ORCID 0000-0002-2431-4309 ** doktor hab. nauk ekonomicznych, prof. SGH, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Instytut Finansów • ✉ pfelis@sgh.waw.pl • ORCID 000-0002-2072-7245



Artykuł został udostępniony na licencji Creative Commons – Uznanie Autorstwa 3.0 Polska (CC BY 3.0 PL).

## Wstęp

Zarządzanie długiem w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) jest częścią działań, jakie podejmują władze jednostki w zakresie gospodarki finansowej. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>1</sup> precyzuje instrumenty finansowania dłużnego, które JST mogą wykorzystywać, oraz zasady, którymi muszą się kierować.

Dług samorządowy jest konsekwencją niezrównoważenia rocznego budżetu. Z jednej strony zakres zadań realizowanych przez JST jest bardzo szeroki, a środki pochodzące z dochodów budżetowych nie muszą być wystarczające do pokrycia wszystkich zaplanowanych wydatków. Dlatego JST w celu realizacji planowanych zadań budżetowych uzupełniają brakujące środki długiem. Z drugiej strony utrzymujący się wzrost poziomu długu samorządowego może stanowić zagrożenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego jednostek na szczeblu samorządowym. Nie można więc pominąć takich zagadnień, jak zasadność zadłużenia, jego skutki dla społeczności samorządowej oraz bezpieczne granice zaciągniętego długu.

<sup>1</sup> Dz.U. 2021, poz. 305, ze zm.

W kontekście historycznych zmian dokonywanych w przepisach ustawy o finansach publicznych można dostrzec wyzwania, przed którymi stawały władze ustawodawcze, rządowe i samorządowe, jak również problemy, które częściowo wciąż pozostają aktualne.

Przedmiotem niniejszego artykułu są niektóre działania JST (rozpatrywanych jako całość i jednostek z poszczególnych szczebli samorządowych) w obszarze zarządzania długiem. Podjęto próbę przeanalizowania źródeł finansowania działalności JST i efektywności ich wykorzystania w kontekście utrzymywania właściwego poziomu płynności i spełniania norm ustawowych. Zwrócono uwagę na tendencje w zakresie samorządowej polityki dłużnej oraz nakreślono kluczowe zadania, które muszą realizować władze samorządowe.

Metody badawcze stosowane w tekście to: analiza piśmiennictwa i regulacji dotyczących samorządowej gospodarki dłużnej, analiza cech gospodarki dłużnej samorządu terytorialnego oraz analiza danych empirycznych z okresu 2010–2020. Dane wykorzystane do badań pochodzą z baz danych udostępnianych na stronach Ministerstwa Finansów i Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (BDL GUS).

## Dług samorządowy i jego źródła

Wyzwaniem, które stoi przed władzami samorządowymi, jest odpowiednie gospodarowanie ograniczonymi środkami finansowymi, zapewniające przy tym płynność jednostki i spełniające wymogi prawne. W kontekście zarządzania długiem<sup>2</sup> władze samorządowe muszą mieć na uwadze kilka kryteriów, m.in.<sup>3</sup>:

- finansowanie zadań niegenerujących dochodów wystarczających do pokrycia wydatków, które są z nimi związane (w ocenie efektywności poszczególnych zadań pomocny jest budżet zadaniowy),
- minimalizację kosztów pozyskiwania kapitału obcego (podnoszenie efektywności przez obniżenie kosztów jego pozyskania i obsługi),
- koordynowanie terminów zapadalności spłaty zaciągniętych zobowiązań (zarządzanie terminami spłat i wykorzystywanie wieloletniej prognozy finansowej, aby utrzymać płynność jednostki i minimalizować koszty obsługi długu),
- zapewnianie bieżącej płynności finansowej jednostki (w tym spełnianie wymogów ustawowych w zakresie gospodarki dłużnej).

Z tego względu przy niewystarczających dochodach własnych władze JST mogą dążyć do wykorzystywania instrumentów dłużnych w celu uzyskania dodatkowych środków na wydatki bieżące i majątkowe<sup>4</sup>. Jeśli finansowanie wydatków bieżących pochodzi z zadłużenia, wówczas

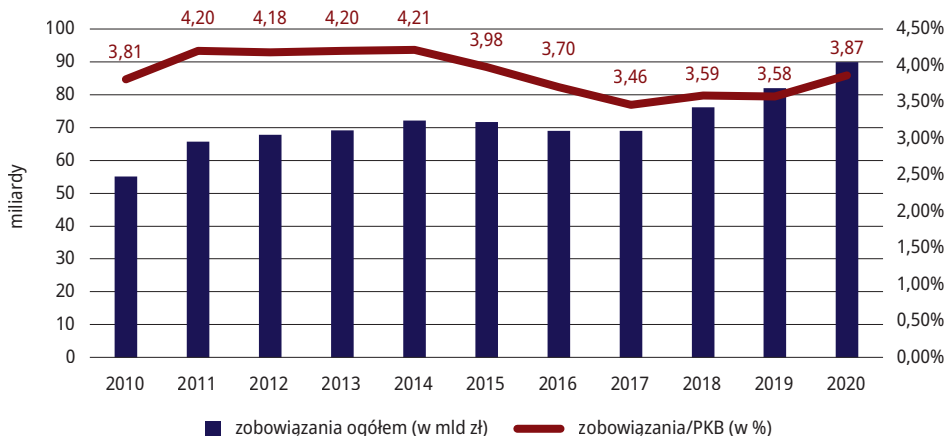
2 Dług to zakumulowana wielkość zobowiązań lub wynik deficytów budżetowych. Por.: E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 259.

3 K. Peter-Bombik, A.J. Kożuch, *Efektywne zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego w świetle obowiązujących regulacji prawnych*, „Studia Ekonomiczne” 2013, nr 168, s. 248; D. Budzeń, *Refinansowanie długu lokalnego w Polsce*, „Studia BAS” 2016, nr 3(47) [Nowe tendencje w zarządzaniu finansami publicznymi, red. M. Korolewska, Z. Szpringer], s. 201.

4 D.A. Hałaburda, *Niestandardowe instrumenty finansowania jednostek samorządu terytorialnego*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2017, nr 4(129), s. 131.

oznacza to, że gospodarka finansowa JST może stanowić problem w kolejnych latach<sup>5</sup>. Konieczność zaciągania dodatkowego zadłużenia na wydatki bieżące może wynikać m.in. z wadliwej struktury wydatków, niekorzystnych zmian kursu walutowego<sup>6</sup>, niższych przychodów z prywatyzacji niż zakładane lub braku majątku do prywatyzacji<sup>7</sup> czy pojawienia się zobowiązań do spłaty z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji<sup>8</sup>.

**Wykres 1. Zobowiązania ogółem w jednostkach samorządu terytorialnego na tle PKB w latach 2010–2020**



Źródło: opracowano na podstawie danych z informacji rocznych dotyczących sprawozdań budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, dostępnych na stronach Ministerstwa Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe> oraz <https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorządu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe> [dostęp: 20 września 2021 r.].

Jak wynika z danych Ministerstwa Finansów, łączna wartość środków pozyskanych z instrumentów dłużnych przez jednostki samorządu terytorialnego stale rośnie i w 2020 r. przekroczyła ona 89 mld zł. Stanowi to 3,87% PKB (wykres 1) i ok. 30% dochodów ogółem (tabela 1). Relacja

5 K. Owsiak, *Zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – stan i perspektywy*, „Zeszyty Naukowe UEK” 2018, nr 1(973), s. 158; A. Staszal, *Narzędzia analizy finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe UEK” 2016, nr 10(958), s. 71.

6 M. Jastrzębska wskazuje, że w perspektywie europejskiej istotne są również: poziom cen (inflacja), ryzyko niewypłacalności oraz stopy procentowe. Por.: *Eadem, Ograniczenia zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w świetle spełnienia przez Polskę kryteriów fiskalnych konwergencji (cz. 1)*, 28 kwietnia 2009 r., <https://www.prawo.pl/samorząd/ograniczenia-zadłużenia-jednostek-samorządu-terytorialnego-w-swie-tle-spełnienia-przez-polske-kryteriów-fiskalnych-konwergencji-cz1,77220.html> [dostęp: 4 września 2021 r.].

7 B. Edwarczyk, *Możliwość zwiększania dochodów osiągniętych z majątku komunalnego*, „Studia BAS” 2021, nr 1(65) [Źródła dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, red. P. Felis, M. Korolewska], s. 241.

8 M. Tetla, *Dług publiczny jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2014 i sposoby jego ograniczenia*, „Studia Ekonomiczne” 2016, nr 275, s. 133.

zadłużenia do dochodów w sektorze samorządowym utrzymuje się na zbliżonym poziomie w ciągu kilku ostatnich lat. Oznacza to, że tempo wzrostu zadłużenia jest na podobnym poziomie co tempo wzrostu dochodów ogółem.

**Tabela 1. Zadłużenie ogółem w relacji do dochodów ogółem w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2010–2020 (w %)**

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
33,84	38,38	38,24	37,70	37,11	35,99	32,30	29,98	30,22	29,46	29,46

Źródło: opracowano na podstawie danych z informacji rocznych dotyczących sprawozdań budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, dostępnych na stronach Ministerstwa Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe> oraz <https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorządu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe> [dostęp: 20 września 2021 r.].

Władze JST mogą również powoływać spółki, za których pośrednictwem realizują określoną część zadań publicznych. Spółki te mogą być wykorzystywane do zaciągania dodatkowego zadłużenia (przez co zwiększą zdolności inwestycyjne jednostki samorządu terytorialnego)<sup>9</sup>. Jest to jednak negatywnie oceniane z perspektywy utrzymywania płynności finansowej przez daną jednostkę samorządu terytorialnego, gdyż może doprowadzić do konieczności poniesienia kosztów obsługi długów, które nie były planowane w ramach budżetu, a także do znaczącej nierównowagi budżetowej jednostki i jej niewypłacalności<sup>10</sup>.

## Finansowanie rozwoju lokalnego

Władze JST, zamierzające wykorzystać źródła finansowania obcego, muszą mieć na uwadze, że zaciąganie zadłużenia powinno być poprzedzone dogłębną analizą możliwości jego spłaty i realistyczną oceną rentowności planowanych inwestycji<sup>11</sup>. To istotne z punktu widzenia pojawiających się co jakiś czas kryzysów, kiedy liczą się stabilne źródła finansowania. Przykładowo jednostki samorządu gminnego nawet w czasie dekoniunktury osiągają w miarę stabilne dochody z podatków lokalnych<sup>12</sup>. Jednakże podatki lokalne trafiają jedynie do budżetów gmin<sup>13</sup>,

<sup>9</sup> M. Weber, *Gminy ukrywają długi w spółkach*, 28 października 2015 r., <https://www.rp.pl/prawo-w-firmie/art4200951-gminy-ukrywaja-dlugi-w-spolkach> [dostęp: 22 września 2021 r.].

<sup>10</sup> Por. przykład niewypłacalności województwa mazowieckiego w wynikach kontroli NIK: Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Sytuacja finansowa samorządu województwa mazowieckiego*, Warszawa 2014, s. 5. Na problem częściowego rozliczania się jednostek pozabudżetowych z budżetem gminy wskazuje również: E. Malinowska-Misiąg, *Potencjał dochodowy jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2019, s. 18.

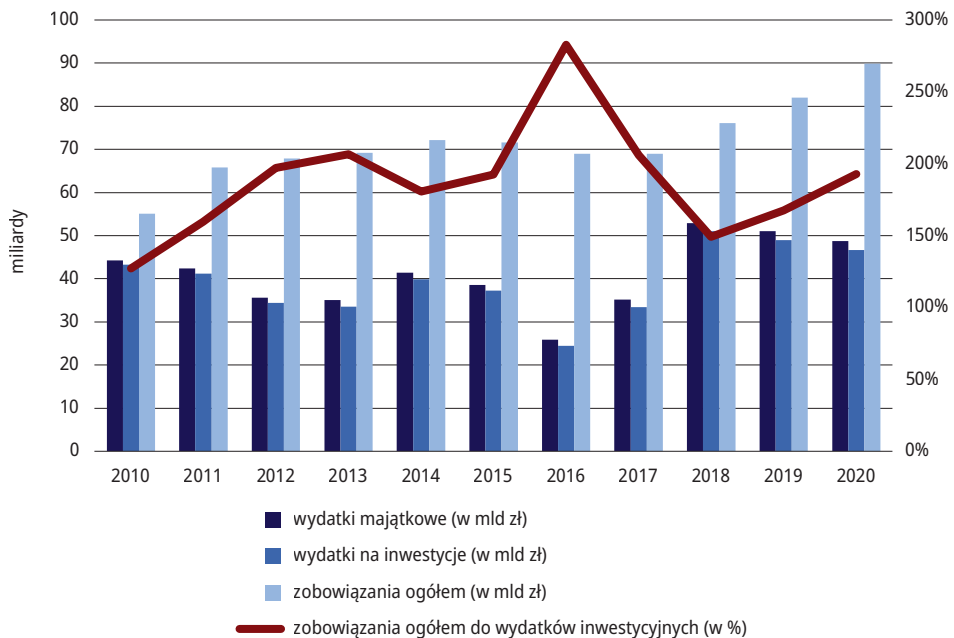
<sup>11</sup> P. Chrzanowska, *Wykorzystanie funduszy europejskich przez samorządy terytorialne w kontekście rozwoju ekonomiczno-gospodarczego gminy*, „Administracja i Zarządzanie” 2015, nr 106, s. 31.

<sup>12</sup> S. Bryndziak, *System dochodów jednostek samorządu terytorialnego w warunkach kryzysu finansowego i kryzysu finansów publicznych*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Oeconomica” 2011, nr 260, s. 182.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 177.

stąd w trudniejszej sytuacji są powiaty i województwa. Aby się zatem uchronić przed niespodziewanymi skutkami spowolnienia gospodarczego, warto utrzymywać pewną nadwyżkę na rachunku bieżącym. Może to stanowić wyzwanie, gdyż JST muszą ponosić cykliczne wydatki majątkowe, aby mogły utrzymać swoją konkurencyjność i zapewnić realizację określonej części zadań publicznych (np. wydatki na utrzymanie majątku). Wyraża to odpowiednia różnica pomiędzy kwotą wydatków majątkowych i wydatków na inwestycje.

**Wykres 2. Wydatki inwestycyjne i majątkowe wobec zobowiązań ogółem w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2010–2020**

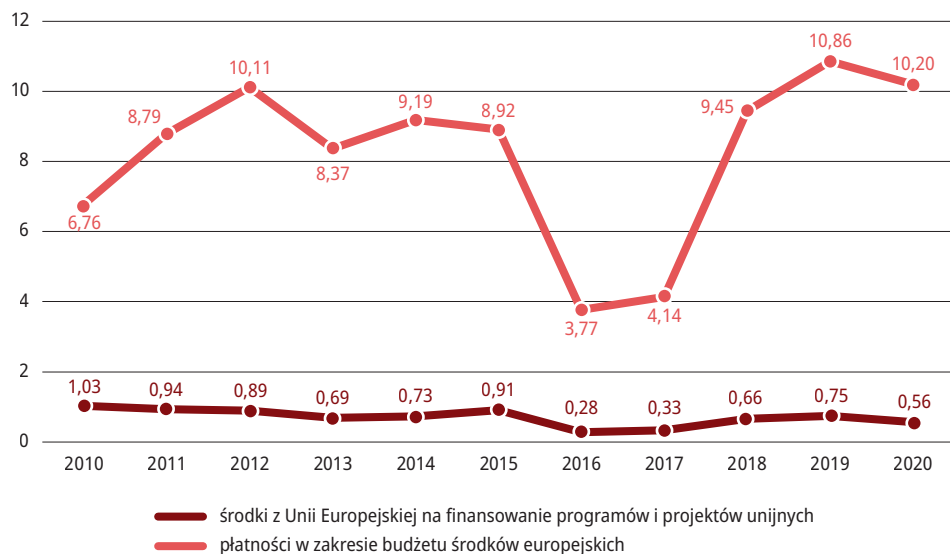


Źródło: opracowano na podstawie danych z informacji rocznych dotyczących sprawozdań budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, dostępnych na stronach Ministerstwa Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe> oraz <https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorządu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe> [dostęp: 20 września 2021 r.].

Wydatki te są związane z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego, które mogą się charakteryzować różnym poziomem jakości ze względu na ponoszone koszty<sup>14</sup>. Jednostki sa-

<sup>14</sup> Wiąże się to z zagadnieniem porównywania jednostek samorządu terytorialnego z perspektywy mieszkańca w kontekście kosztów oferowanych mu usług komunalnych. Tematykę tę porusza m.in. P. Janulewicz. Por. *Idem, Funkcje i metody kształtowania ceny w jednostce samorządu terytorialnego*, „Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 2013, nr 10(59), s. 306–307.

**Wykres 3. Środki unijne trafiające do samorządu w kontekście wszystkich płatności z budżetu środków europejskich w latach 2010–2020 w gminach i miastach na prawach powiatu (w mld zł)**



Źródło: opracowano na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/temat> [dostęp: 12 września 2021 r.].

morządowe jakością usług komunalnych konkurują ze sobą o zasoby<sup>15</sup>, które mogą się później przełożyć na ich potencjał rozwojowy<sup>16</sup>. Wniosek ten potwierdzają również dane Ministerstwa Finansów, które wskazują na wzrost różnicy między zobowiązaniami a wydatkami majątkowymi jednostki (wykres 2). Tym samym część środków pochodzących z zaciągniętych zobowiązań nie jest przeznaczana na rozwój, lecz na podniesienie konkurencyjności względem innych JST.

Zauważa się stały nacisk ze strony mieszkańców na podwyższanie jakości usług komunalnych oraz zwiększanie liczby i zakresu zadań publicznych, co nie przekłada się na odpowiedni wzrost finansowania<sup>17</sup>. W literaturze wskazuje się również na trudności w ustaleniu wyników usług komunalnych, gdyż niektóre efekty mogą być zauważalne dopiero po kilku latach od poniesienia wydatków<sup>18</sup>. Niemniej jest to specyfika wydatków publicznych.

<sup>15</sup> Zasoby rozumiane są tutaj szeroko, np. jako baza podatkowa, środki finansowe, aktywa gminne (mienie komunalne i spółki komunalne), pracownicy gminy, kapitał społeczny itd.

<sup>16</sup> Koncepcje rozwoju lokalnego szczegółowo omawia A. Szewczuk. Por. A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo, *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 13–88.

<sup>17</sup> M. Poniatowicz, R. Dziemianowicz, *Efektywne zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego – postulaty doktryny ekonomicznej i instrumenty*, „Problemy Zarządzania” 2017, t. 15, nr 2(67), cz. 1, s. 128; E. Malinowska-Misiąg, *op. cit.*, s. 143.

<sup>18</sup> A. Świrski, *Czynniki determinujące efektywne zarządzanie finansami samorządowymi (na przykładzie gmin powiatu siedleckiego)*, „Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 2016, nr 16(65), s. 89.

Kluczowe jest zatem uzyskanie dostępu do kapitału w odpowiedniej wysokości, za pomocą którego zostanie sfinansowany rozwój jednostki i podniesiona jej konkurencyjność. Jednym ze źródeł dodatkowego kapitału są środki z funduszy unijnych. Wymogiem, który należy spełnić, by skorzystać z tej formy finansowania, jest wniesienie wkładu własnego. I właśnie konieczność pokrycia wkładu własnego jest identyfikowana jako jedna z przyczyn nadmiernego zadłużania się samorządu<sup>19</sup>. Środki z funduszy unijnych nie mogą być jednak traktowane jako rozwiązanie zwiększające władztwo finansowe jednostki czy mające rozwiązać jej problemy finansowe<sup>20</sup>.

Na przestrzeni kilku ostatnich lat widać spadek wypłat z budżetu środków europejskich (wykres 3), co wynika z rozpoczęcia nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej (siedem kolejnych lat). Zgodnie z art. 117 ustawy o finansach publicznych jest nią roczny plan dochodów i podlegających refundacji wydatków ponoszonych w ramach realizacji projektów współfinansowanych ze środków europejskich. Podobny spadek widać w zakresie środków przeznaczonych na finansowanie programów i projektów unijnych. Środki unijne wykorzystuje się m.in. na sfinansowanie rozwoju lokalnego.

## Finansowanie zadłużenia

Wydatki inwestycyjne – jak wskazuje B. Edwarczyk – są traktowane przez inwestorów jako wskaźnik mierzący perspektywy rozwoju JST<sup>21</sup>. Nakłady tego typu okazują się niezbędne, gdyż bez nich nie ma rozwoju jednostki i spada jej konkurencyjność wobec innych JST<sup>22</sup>. Jednostki mogą też zwiększać wydatki inwestycyjne dzięki środkom pozyskanym ze sprzedaży majątku. Zauważa się, że wzrost zadłużenia często współwystępuje ze wzrostem sprzedaży majątku<sup>23</sup>. Autor w wyniku prowadzonych badań nad kosztami obsługi zadłużenia miast ustalił, że tego typu JST decydują się na obsługiwanie kosztów zadłużenia przez maksymalizację dochodów ze sprzedaży majątku i wydłużanie terminu spłat, co jednak zmniejsza zdolność tych jednostek do ich późniejszego rozwoju<sup>24</sup>.

Wydatki inwestycyjne mogą być również pokrywane z nadwyżek budżetowych z lat poprzednich lub z instrumentów dłużnych, np. emisji obligacji komunalnych. Spośród źródeł finansowania obcego to kredyty i pożyczki stanowią najczęściej wybieraną formę finansowania w polskich gminach<sup>25</sup>. Jak wskazuje K. Brzozowska, środki pozyskane z emisji papierów wartościowych są

19 D.A. Hałaburda, *op. cit.*, s. 138; K. Owsiak, *op. cit.*, s. 159; M. Tetla, *op. cit.*, s. 133.

20 P. Chrzanowska, *op. cit.*, s. 31.

21 B. Edwarczyk, *Rola wpływów z gospodarowania majątkiem w wypełnianiu reguł zadłużenia przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Studia BAS” 2016, nr 3(47) [*Nowe tendencje w zarządzaniu finansami publicznymi*, red. M. Korolewska, Z. Szpringer], s. 185.

22 M.M. Dworakowska, *Limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – czynnik pobudzający czy ograniczający udział w rynku kapitałowym* [w:] *Jednostki samorządu terytorialnego na rynku kapitałowym*, red. M. Rokicka, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2015, s. 51.

23 K.S. Cichocki, *Wykorzystanie modeli optymalizacyjnych do wspomagania wieloletniego planowania finansowego w sektorze samorządowym*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2013, nr 321, s. 49.

24 B. Edwarczyk, *Rola...*, s. 188.

25 P. Galiński, *Kredyty i pożyczki dla jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – stan i perspektywy rozwoju*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2012, nr 50(689), s. 617. M. Tetla wskazuje jeszcze na obligacje

częściej wykorzystywane przez miasta na prawach powiatu niż przez inne typy jednostek<sup>26</sup>. W ocenie B. Hadryjańskiej i J. Mrowickiego emisja papierów wartościowych nie jest popularna wśród gmin wiejskich, co wynika z niewystarczającej wiedzy o tym instrumencie finansowym i z ostrożności władz takich jednostek<sup>27</sup>. Można jednak przypuszczać, że istotne są również koszty emisji i niepewność pozyskania środków.

W przypadku problemów z zaciągnięciem zobowiązań w bankach lub emisją papierów wartościowych władze JST korzystają też z innych form finansowania, które niosą jednak za sobą dość duże koszty spłat (parabanki) lub są próbą ominięcia ograniczeń prawnych (tzw. niestandardowe sposoby finansowania długu), a mogą prowadzić do niekontrolowanego przyrostu długu w JST<sup>28</sup>. Jak wskazuje D.A. Hałaburda, coraz częściej wykorzystuje się niestandardowe instrumenty finansowe (tj. leasing zwrotny, cesję wierzytelności, forfaiting, faktoring, subrogację czy płatność ratalną), które w swych skutkach ekonomicznych są podobne do kredytów lub pożyczek<sup>29</sup>.

W literaturze podkreśla się, że wartość wydatków majątkowych w budżetach jednostek samorządu terytorialnego w Polsce systematycznie spada, podobnie jak udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem. Natomiast wartość zaciąganego długu samorządowego stale wzrasta w kolejnych latach. Możliwe jest zatem, że pomimo przypisania określonych środków unijnych w kolejnej perspektywie finansowej do wykorzystania przez samorządy polskie JST nie będą mogły z nich skorzystać ze względu na ograniczenia fiskalne<sup>30</sup>. Zdaniem K. Owsiak taka sytuacja jest realna i już doprowadziła do uchwalenia zmian w ustawie o finansach publicznych wprowadzających mechanizm indywidualnego wskaźnika zadłużenia oraz zasady równowagi dochodów i wydatków bieżących<sup>31</sup>. To wskazuje, jak istotne jest zarządzanie długiem samorządowym, które musi mieć na względzie sytuację nie tylko jednostki, lecz także otoczenia, w którym ta jednostka funkcjonuje. Jest to też istotne z punktu widzenia ustawowego ograni-

---

komunalne; *Eadem, Kredyty bankowe i obligacje komunalne jako zewnętrzne źródła finansowania wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Jednostki samorządu terytorialnego na rynku kapitałowym*, red. M. Rokicka, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2015, s. 124; M. Wakuła, *Wybrane aspekty zadłużania się gmin*, „Administracja i Zarządzanie” 2010, nr 84, s. 151.

- 26 K. Brzozowska, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na tle długu publicznego kraju*, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego „Ekspertyzy i Opracowania” 2018, nr 68, s. 10.
- 27 B. Hadryjańska, J. Mrowicki, *Obligacje przychodowe jako narzędzie zwiększające zdolności inwestycyjne gmin wiejskich w Polsce*, „Problemy Rolnictwa Światowego” 2017, t. 17, z. 3, s. 126.
- 28 *Niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Łódź 2016, s. 6.
- 29 D.A. Hałaburda, *op. cit.*, s. 135. O niestandardowych źródłach finansowania piszą również inni badacze, m.in.: K. Owsiak, *op. cit.*, s. 164; Jastrzębska M., *Zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego w parabankach – przyczyny, skutki, przeciwdziałanie*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2016, nr 125, s. 188; D. Budzeń, *op. cit.*, s. 210. Konsekwencją są zmiany przepisów w tym zakresie. Por. Ł. Zalewski, *Niestandardowe instrumenty finansowe*, 29 stycznia 2019 r., [https://samorząd.infor.pl/sektor/finanse/podatki\\_i\\_oplaty/2881222,Niestandardowe-instrumenty-finansowe.html](https://samorząd.infor.pl/sektor/finanse/podatki_i_oplaty/2881222,Niestandardowe-instrumenty-finansowe.html) [dostęp: 25 października 2021 r.].
- 30 I. Musiałkowska, M. Wiśniewski, *Fundusze europejskie w finansowaniu rozwoju regionalnego i lokalnego przez samorząd terytorialny w Polsce*, „Studia BAS” 2017, nr 1(49) [Rozwój regionalny, red. D. Grodzka, M. Korolewska], s. 93.
- 31 K. Owsiak, *op. cit.*, s. 159.



czenia dla długu zaciąganego przez JST w przypadku przekroczenia limitów państwowego długu publicznego (również dług Skarbu Państwa i inne JST oddziałują na ten limit).

W kontekście rozwoju lokalnego oprócz pozyskiwania środków istotny jest też sposób ich wydatkowania. Dystrybucja pozyskanych środków i polityka podatkowa samorządu terytorialnego mogą mieć wpływ na możliwość oferowania przez JST różnego rodzaju preferencji podatkowych (ulg, zwolnień czy obniżek stawek podatkowych)<sup>32</sup>, co można traktować jako inwestycję mającą na celu uzyskanie wyższych dochodów z udziałów w podatkach dochodowych (PIT i CIT) w kolejnych okresach<sup>33</sup>. Stosowanie preferencji podatkowych (w szczególności w podatkach lokalnych) to raczej powszechne rozwiązanie ukierunkowane na wsparcie prowadzonej przez samorząd polityki rozwoju, która może mieć jednak negatywne skutki dla budżetu gminy w postaci niższych dochodów podatkowych czy obniżonej wysokości przyznanej subwencji ogólnej w okresie obowiązywania preferencji<sup>34</sup>. Natomiast próby poszukiwania dodatkowych (zastępczych) źródeł dochodów nie zawsze muszą być efektywne, np. w ramach opłat trudno wygenerować znaczące wzrosty dochodów budżetowych<sup>35</sup>. W przypadku nierównowagi budżetowej dla podtrzymania efektywności finansowej JST będą rezygnowały m.in. ze stosowania preferencji podatkowych.

Poszukiwanie i ocena potencjału fiskalnego są już przedmiotem licznych publikacji<sup>36</sup>. Jak wynika z ostatnich badań, władze gmin raczej trafnie prognozują wielkości budżetowe przed rozpoczęciem roku budżetowego, lecz w wyniku korekt dokonywanych w jego trakcie planowane dochody są w ostatnich latach przeszacowywane, a jednocześnie w ciągu roku następuje wzrost wydatków, które są ponoszone przez JST<sup>37</sup>. Prowadzi to do deficytu i zwiększania się długu sektora samorządowego oraz ewentualnie do nadmiernego zadłużenia.

## Regulacje dotyczące gospodarki dłużnej samorządu terytorialnego

Wieloletni niedobór środków finansowych może doprowadzić do wszczęcia postępowania naprawczego w JST. Zdaniem B. Romowicza w praktyce w czasie realizacji postępowania naprawczego gmina najczęściej<sup>38</sup>:

32 Jest to też wyraz konkurencji podatkowej kształtującej się między jednostkami samorządu terytorialnego, zwłaszcza bezpośrednio ze sobą sąsiadującymi. Por. P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Lokalna konkurencja podatkowa w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2016, nr 2(64), s. 6.

33 P. Felis, E. Malinowska-Misiąg, G. Otczyk, H. Rosłaniec, *Planowanie dochodów z podatków lokalnych w Polsce*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2020, s. 127.

34 B.Z. Filipiak, *Skutki udzielania ulg, umorzeń i zwolnień przez organy podatkowe gmin*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2016, nr 5(83), s. 185.

35 D. Budzeń, S. Kańduła, *Opłaty lokalne. Niewykorzystane źródło dochodów gmin wiejskich w Polsce?*, „Studia BAS” 2021, nr 1(65) [*Źródła dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego*, red. P. Felis, M. Korolewska], s. 219 i 224.

36 Szerzej: E. Malinowska-Misiąg, *op. cit.*, s. 85–140.

37 P. Felis, E. Malinowska-Misiąg, G. Otczyk, H. Rosłaniec, *op. cit.*, s. 139–141.

38 B. Romowicz, *Wpływ indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego na poziom zadłużenia wybranych gmin województwa podkarpackiego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, nr 4(40), s. 231.

- podnosi podatki (w szczególności rolny i od nieruchomości);
- podnosi opłaty za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków;
- nie decyduje się na udzielanie pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego;
- rezygnuje z tworzenia funduszu sołeckiego lub budżetu partycypacyjnego;
- zmniejsza wydatki na wynagrodzenia (w tym wynagrodzenie wójta) i zamraża wzrost diet radnych;
- ogranicza subwencje i dotacje;
- sprzedaje majątek gminny (prywatyzacja).

Część działań, które wymienia B. Romowicz, jest również ujęta w polskich przepisach jako działania, które jednostka samorządowa musi przeprowadzić w przypadku postępowania naprawczego (art. 240a ustawy o finansach publicznych). W ramach postępowania ogranicza się m.in. wydatki inwestycyjne czy swobodę wyboru i realizacji zadań. Tylko zadania obligatoryjne, finansowane ze środków własnych są dozwolone.

Analogiczne rozwiązania naprawcze są również podejmowane przez władze terytorialne w innych jurysdykcjach, np. w USA<sup>39</sup>. Zaciągania zobowiązań nie można jednak postrzegać jedynie jako działania negatywnego, bo można wskazać na wiele skutków pozytywnych, które ono generuje, m.in. kreowanie wizerunku samorządu (efekt marketingowy), przyspieszenie inwestycji lokalnych czy pełniejsze zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnych<sup>40</sup>.

### Ograniczanie poziomu zadłużenia samorządu terytorialnego

Zgodnie z ustaleniami M. Bitnera w literaturze ekonomicznej wyróżnia się cztery modele ograniczania długu jednostek samorządu terytorialnego<sup>41</sup>:

- bezpośrednie sterowanie (władze centralne bezpośrednio wpływają na ograniczenia zadłużania się samorządów i odgórnie podejmują decyzje co do limitu długu, który samorządy mogą zaciągnąć),
- kooperację (limity zadłużania się samorządów ustala się w drodze negocjacji między władzami centralnymi a samorządowymi),
- dyscypliny rynkowej (nie ma ustalonych limitów, gdyż strona podaźowa rynku kapitałowego różnicuje wiarygodność kredytową JST do zaciągania długu i rynek sam ocenia możliwości zadłużania się samorządu),
- reguł fiskalnych (ograniczenia są ustalane w przepisach prawa, np. art. 243 ustawy o finansach publicznych).

Występują też modele mieszane, np. model reguł fiskalnych z możliwością wykorzystywania finansowania rynkowego, który jest stosowany w Polsce. Jednostka może korzystać z finansowania

<sup>39</sup> D.N. Ammons, T.A. Fleck, *Budget-Balancing Tactics in Local Government*, School of Government, Chapel Hill 2010, s. 28–32.

<sup>40</sup> M. Wiśniewski, *Ocena zdolności kredytowej gminy*, Difin, Warszawa 2011, s. 34.

<sup>41</sup> M. Bitner, *Prawne instrumenty ograniczania deficytu budżetowego i długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 22–24.

wania dłużnego oferowanego przez rynek (o ile znajdzie na rynku drugą stronę do transakcji), ale musi podejmować działania w gospodarce finansowej zgodnie z wymogami i ograniczeniami ustawowymi. Przykładowo, w uchwalanych budżetach JST nie może być przewidziane finansowanie wydatków bieżących za pomocą długu. W przeciwnym wypadku odpowiednia regionalna izba obrachunkowa skorzysta ze swoich uprawnień nadzorczych względem gospodarki finansowej konkretnej jednostki samorządu terytorialnego i odgórnie ustali jej budżet.

W państwach Unii Europejskiej stosowane są różne ograniczenia dotyczące zadłużania się JST. Istotne mogą być m.in.: cel zadłużenia (inwestycyjny bądź bieżący i inwestycyjny), wymagana lub nie zgoda na zaciąganie długu, górna roczna granica zadłużenia i górny limit rocznych kosztów obsługi długu (np. jako % dochodów), górne ograniczenia nowo zaciąganego długu<sup>42</sup>.

Jak ustaliła w 2009 r. M. Jastrzębska, w zakresie gospodarki dłużnej jednostek samorządu terytorialnego w państwach Europy Środkowo-Wschodniej regulacje prawne dotyczyły następujących aspektów<sup>43</sup>:

- celu zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego,
- limitów poziomu zadłużenia,
- spełnienia dodatkowych warunków zaciągania zobowiązań,
- nadzoru nad zaciąganiem długiem przez jednostki samorządu terytorialnego,
- regulowania sytuacji związanych z niewypłacalnością jednostek samorządu terytorialnego (np. przepisy sanacyjne i ostrożnościowe).

Regulacje prawne w państwach Europy Środkowo-Wschodniej wydają się podobne do tych, które są przyjęte w Polsce. Wprowadzono bowiem kilka rozwiązań prawnych, które znacząco wpływają na gospodarkę zadłużeniową w JST, m.in. indywidualny wskaźnik zadłużenia (IWZ). Wskazuje się jednak, że wraz z wprowadzaniem kolejnych ograniczeń prawnych co do wysokości zobowiązań, które jednostka samorządu terytorialnego może zaciągać, utrudnia się jej dostęp do źródeł finansowania zwrotnego<sup>44</sup>.

## Indywidualny wskaźnik zadłużenia

Obecne rozwiązania funkcjonujące w Polsce dotyczące limitów zadłużania się JST zostały wprowadzone nowelizacją ustawy o finansach publicznych z 2009 r. W poprzednich regulacjach, czyli tych zawartych w ustawie o finansach publicznych z 2005 r.<sup>45</sup>, skupiano się na dwóch głównych limitach: 1) limicie relacji między łączną kwotą długu na koniec roku budżetowego a dochodami ogółem (60%), a także 2) limicie relacji spłat kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartości-

42 Szczegółowy przegląd międzynarodowych standardów w zakresie limitowania zadłużania się JST m.in. w: Ł. Satoła, *Nowe normy ostrożnościowe w zakresie zadłużenia się jednostek samorządu terytorialnego*, „Problemy Zarządzania” vol. 10, nr 4(39), t. 1, s. 77–91. Prawne ograniczenia deficytu budżetowego i długu jednostek samorządu terytorialnego w wybranych państwach były także przedmiotem pogłębionych analiz prawnych M. Bitnera, por.: *idem, op. cit.*, s. 287–384 i 653–671.

43 Jastrzębska M., *Ograniczenia...*

44 M. Poniatowicz, R. Dziemianowicz, *op. cit.*, s. 128.

45 Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 249, poz. 2104).

ciowych do dochodów ogółem (15%). W wyniku takiego rozwiązania każda jednostka samorządu terytorialnego była traktowana tak samo. Spotkało się to z krytyką, gdyż JST w słabej kondycji finansowej mogły nadmiernie się zadłużać, a jednostki w dobrej kondycji były ograniczane w zaciąganiu zobowiązań<sup>46</sup>. Ponadto regulacje nie uwzględniały wielkości, potencjału dochodowego ani umiejscowienia geograficznego danej jednostki samorządowej, co ma też wpływ na możliwości generowania nadwyżek budżetowych<sup>47</sup>. Wprowadzono zatem rozwiązanie w postaci indywidualnego wskaźnika zadłużenia, które funkcjonuje od 2014 r. (z planowaną zmianą prawej strony wskaźnika – art. 243 ustawy). Jednakże już w 2011 r. pojawiały się wątpliwości co do tego nowego narzędzia. Samorządowcy w ramach badania Biura Analiz Sejmowych zgłaszali, że wskaźnik jest oparty na danych historycznych, które nie odzwierciedlają aktualnej sytuacji jednostki, nie jest więc dopasowany do zmian koniunkturalnych<sup>48</sup>. Przyjęta konstrukcja wskaźnika uniemożliwia zadłużanie się JST, które nie osiągnęły nadwyżki budżetowej. Mimo to JST wciąż poszukują kapitału inwestycyjnego, nawet jeśli muszą wykorzystywać instrumenty negatywnie oceniane przez organy nadzorujące działalność finansową samorządu terytorialnego. W jednostkach, które nie osiągnęły nadwyżki operacyjnej, prowadzi to do wzrostu kosztów obsługi długu i nasilenia działań polegających na sprzedaży majątku samorządowego w celu poprawy ich sytuacji inwestycyjnej<sup>49</sup>. Indywidualny wskaźnik zadłużenia spotyka się też z krytyką w literaturze przedmiotu<sup>50</sup>.

Ustawą z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw<sup>51</sup> wprowadzono zmianę sposobu wyliczania wskaźnika. Oparto go na wartości wydatków i dochodów bieżących, przy czym zrezygnowano z ujmowania dochodów ze sprzedaży majątku jako elementu podwyższającego zdolność zadłużania się jednostki samorządu terytorialnego. Jednocześnie w art. 243 ustawy odwołano się do danych historycznych z siedmiu ostatnich lat, co łagodzi wpływ gwałtownych zmian koniunkturalnych na wartość wskaźnika<sup>52</sup>. Celem zmian była m.in. likwidacja możliwości obchodzenia wskaźnika przez wykorzystywanie niestandardowych źródeł finansowania (np. leasing zwrotny)<sup>53</sup>. Pierwotna konstrukcja wskaźnika zakładała wykorzystanie danych tylko z trzech kolejnych lat i odnosiła się do innych elementów po prawej stronie równania (a więc do dochodów ze sprzedaży majątku czy dochodów ogółem).

Przyjęte rozwiązanie nie rozstrzyga jednak wszystkich problemów. Zagrożenie dla płynności jednostki samorządowej może bowiem wynikać z konieczności wykonania zadań, które realizuje ona w ramach dotacji otrzymywanych od rządu. Jako przykład K. Owsiak podaje program

46 Jastrzębska M., *Ograniczenia...*

47 B. Romowicz, *op. cit.*, s. 228.

48 *Ibidem*, s. 229.

49 B. Edwarczyk, *Rola...*, s. 184.

50 M. Tetla, *Dług...*, s. 138.

51 Dz.U. 2018, poz. 2500.

52 *Bez długów. Rząd: zmiany zasad zadłużania się i spłaty samorządowych długów*, Serwis Samorządowy PAP, 11 lipca 2018 r., <https://samorzad.pap.pl/kategoria/finanse/bez-dlugow-rzad-zmiany-zasad-zadluzania-sie-i-splaty-samorzadowych-dlugow> [dostęp: 28 września 2021 r.].

53 *Nowelizacja ustawy o finansach publicznych sposobem na rosnące zadłużenie samorządów*, Wolters Kluwer, 21 czerwca 2019 r., <https://www.profinfo.pl/blog/novelizacja-ustawy-o-finansach-publicznych-sposobem-na-rosnace-zadluzenie-samorzadow/> [dostęp: 28 września 2021 r.].

Rodzina 500+, w ramach której kwoty wypłacane beneficjentom są zaliczane na poczet wydatków bieżących, a to wpływa na zmniejszenie się limitów zadłużenia ze względu na mechanizm indywidualnego wskaźnika zadłużenia czy złotej reguły budżetu<sup>54</sup>. Stąd pojawia się pytanie, czy w ogóle są potrzebne ograniczenia prawne w zarządzaniu długiem.

## Mechanizmy rynkowe i inne uwarunkowania

Niewątpliwie duże znaczenie w zarządzaniu długiem JST mają również koszty obsługi długu, które są uzależnione od wyceny przez rynek zgłoszonych potrzeb kapitałowych ze strony JST. Rynek przy wycenianiu określonego zapotrzebowania porównuje ofertę JST do innych transakcji dostępnych na rynku. Mowa przede wszystkim o wyliczeniu oczekiwanej stopy zwrotu z inwestycji w instrumenty dłużne danej JST w porównaniu ze stopami zwrotu wyliczonymi dla innych instrumentów. Pomocny jest w tym zakresie również rating instrumentów dłużnych.

Próbie ujęcia wielu determinant, które wpływają na wartość zgłoszonego przez JST zapotrzebowania na środki dłużne na rynku kapitałowym, podjął M. Wiśniewski. Wskazuje on na czynniki o charakterze zewnętrznym (koszty obsługi długu obecnego i potencjalnego/przyszłego; regulacje prawne organizujące funkcjonowanie samorządu) i czynniki o charakterze wewnętrznym (decyzje i działania mieszkańców oraz przedsiębiorców lokalnych; decyzje władz samorządowych co do strategii rozwoju, polityki podatkowej i gospodarki majątkiem komunalnym)<sup>55</sup>. Pokrywa się to z wynikami analiz innych badaczy. Można jedynie zaznaczyć, że istotną zmienną wydaje się również skłonność władz wykonawczych JST do ryzyka, które jest podejmowane zwłaszcza w celu utrzymywania równowagi (stabilności) finansowej jednostki<sup>56</sup>.

## Problem efektywności w gospodarce dłużnej samorządu terytorialnego

Efektywność w JST oznacza optymalne gospodarowanie środkami uwzględniające wykorzystywanie kapitału obcego<sup>57</sup>. W literaturze można znaleźć interesujące badania i analizy różnicowanej efektywności zarządzania długiem w JST, np. niektórych województwach (np. podlaskim)<sup>58</sup>. Dostrzega się również trudność mierzenia efektywności zarządzania finansami publicznymi. Kierunki badań skupiają się więc na<sup>59</sup>:

- efektywności funkcjonowania i realizacji zadań publicznych w kontekście źródeł ich finansowania,
- efektywności zarządzania usługami komunalnymi i gospodarką lokalną,

54 K. Owsiak, *op. cit.*, s. 169.

55 M. Wiśniewski, *op. cit.*, s. 35.

56 M. Dylewski, *Instrumenty stabilizowania długoterminowej równowagi finansowej JST*, „Finanse Publiczne” 2016, nr 451, s. 73.

57 K. Peter-Bombik, A.J. Kożuch, *op. cit.*, s. 248.

58 Por. M. Poniatowicz, J.M. Salachna, D. Perło, *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

59 A. Świrski, *op. cit.*, s. 89.

- uwarunkowaniach decentralizacji finansów publicznych i problemach samodzielności finansowej,
- poszukiwaniu fakultatywnych źródeł finansowania zadań publicznych,
- nowych metodach i narzędziach planowania budżetowego,
- efektywności narzędzi i metod w procesach zarządzania finansami lokalnymi.

Zdaniem autorów niniejszego opracowania analogicznego układu zagadnień problemowych można doszukiwać się w zarządzaniu długiem JST, który jest częścią gospodarki finansowej samorządu terytorialnego. W zarządzaniu długiem JST wykorzystuje się wiele instrumentów, które mogą być stosowane w gospodarce finansowej jednostki, np. budżet zadaniowy (ocena efektów zadań publicznych w kontekście ich finansowania, w tym dodatkowych kwot wynikających z zaciągniętego zadłużenia), wskaźniki płynności i niewypłacalności (skutki decyzji finansowych, w tym co do wielkości i kosztów obsługi długu), tworzenie spółek komunalnych (podnoszenie wiarygodności kredytowej JST na rynku), wieloletnia prognoza finansowa (planowanie spłat długu w kolejnych latach) czy stosowanie różnych metod do wyliczania kosztów finansowania (ujęcie kasowe, memoriałowe).

Zgodnie z postulatami teorii kosztów transakcyjnych, aby efektywnie zarządzać finansami JST (w tym długiem), trzeba uwzględnić kilka kwestii<sup>60</sup>:

- samorząd nie ma pełnej władzy nad źródłami dochodów (np. otrzymuje określone wysokości dochodów z budżetu centralnego);
- samorząd wchodzi w liczne relacje i transakcje z podmiotami z sektora prywatnego mogące generować koszty transakcyjne po stronie samorządu (np. wspólna realizacja projektów współfinansowanych ze środków unijnych);
- samorząd podejmuje liczne inicjatywy i przenosi realizację części zadań publicznych na jednostki sektora prywatnego, przy czym ponosi dodatkowe koszty tego typu działań (np. partnerstwo publiczno-prywatne);
- samorząd nie prowadzi procesu monitorowania kosztów transakcyjnych (tzn. kosztów poszukiwania partnerów do współpracy oraz kosztów zawarcia i obsługi transakcji w trakcie obowiązywania umowy);
- władze samorządowe nie uwzględniają w swych decyzjach ryzyka posiadania przez nie niepełnej informacji przy podejmowaniu decyzji o zawieraniu transakcji (wynika to z niedoskonałości rynku).

Powyższe kwestie przemawiają za koniecznością powołania i prowadzenia wyspecjalizowanej jednostki w strukturach samorządu terytorialnego, która by się zajęła wymienionymi problemami. Ze względu jednak na koszty takiego przedsięwzięcia nie wszystkie samorzady mogą sobie pozwolić na utrzymywanie tego typu struktur. Pomocne w tym zakresie stają się obligatoryjne narzędzia służące do wspierania decyzji o podnoszeniu efektywności funkcjonowania samorządu terytorialnego<sup>61</sup> w zakresie jego finansów, np. wieloletnia prognoza finansowa, kontrola zarządcza<sup>62</sup> czy audyt. Część samorządów decyduje się również na instrumenty fakultatywne, tj. budżet

60 M. Poniatowicz, R. Dziemianowicz, *op. cit.*, s. 136–137.

61 A. Świrski, *op. cit.*, s. 89.

62 Kontrola zarządcza spełnia swoją funkcję tylko wówczas, gdy władze jednostki kierują się standardami kontroli zarządczej. P. Sołtyk, *Kontrola zarządcza jako instrument nowoczesnego zarządzania w samorządzie*

zadaniowy<sup>63</sup> (będący próbą ujmowania poszczególnych zadań publicznych według ich rentowności, a nie klasyfikacji budżetowej), budżet partycypacyjny (włączający mieszkańców do procesu planowania budżetowego) oraz inne instrumenty (analiza wskaźnikowa, rating komunalny, benchmarking, partnerstwo publiczno-prywatne, prywatyzacja mienia komunalnego)<sup>64</sup>. Niektóre badania wskazują jednak, że władze samorządowe sceptycznie oceniają narzędzia służące do badania efektywności zarządzania finansami publicznymi i nie traktują ich jako instrumentarium, które ma poprawić efektywność finansową jednostki samorządu terytorialnego<sup>65</sup>. Efekty zastosowania tych narzędzi mogą być bowiem inne od zamierzonych przez ustawodawcę<sup>66</sup>.

Jak ustaliła A. Świrska, za kluczowe determinanty efektywności zarządzania finansami publicznymi uważa się: kompetencje pracowników urzędu w zakresie uzyskiwania finansowania z funduszy unijnych, wykształcenie i kwalifikacje organu wykonawczego, cechy osoby podejmującej decyzje finansowe czy współpracę władz samorządowych z sektorem prywatnym<sup>67</sup>. Zasadniczo, aby efektywnie zarządzać finansami publicznymi, nie wystarczy samo dopasowanie do wymogów prawnych. Ważny jest też wynik pracy odpowiednio wykwalifikowanych pracowników samorządowych, którzy mogą wspierać się różnymi instrumentami, np. analizą finansową<sup>68</sup> czy strategią zarządzania<sup>69</sup>. Oczywiście jest to, że w zarządzaniu finansami (i długiem) jednostki samorządowej inne uwarunkowania ma jednostka z małym budżetem, a inne – jednostka z budżetem liczącym setki milionów złotych<sup>70</sup>. Każda z nich poszukuje jednak sposobów efektywnego wykorzystania zasobów, które posiada. Te same uwagi można poczynić w kwestii zarządzania długiem samorządowym.

Wpływ na efektywność JST ma również podejście rachunkowe stosowane przez jednostkę, przy czym ma ona do wyboru jedną z dwóch zasad rachunkowości: kasową lub memoriałową. Oba podejścia mają swoje zalety i wady, aczkolwiek dominujące jest to pierwsze – kasowe<sup>71</sup>.

---

terytorialnym [w:] *Sektor finansów publicznych a rozwój gospodarczy. Problemy i dylematy*, red. M. Żukowski, Wydawnictwo KUL, Lublin 2017, s. 311.

63 W literaturze, przy rozpatrywaniu budżetu zadaniowego i podejmowaniu próby ustalania efektywności wydatków publicznych, wspomina się o różnych instrumentach służących do pomiaru jakości zadań i wydatków. A. Świrska, *op. cit.*, s. 89.

64 M. Poniatowicz, R. Dziemianowicz, *op. cit.*, s. 142.

65 M. Milewicz, *Czym jest kontrola zarządcza i jaki jest jej cel?*, 13 lipca 2020 r., <https://www.lex.pl/kontrola-zarzadcza-w-jednostce-samorzadu-terytorialnego-jst,12330.html> [dostęp: 20 sierpnia 2021 r.]; A. Świrska, *op. cit.*, s. 89.

66 A. Świrska, *op. cit.*, s. 91.

67 *Ibidem*.

68 *Budżetowanie w jednostkach samorządu terytorialnego – reorientacja z administrowania na zarządzanie*, Prawo.pl, 14 września 2010 r., <https://www.prawo.pl/samorzad/budzetowanie-w-jednostkach-samorzadu-terytorialnego-8211-reorientacja-z-administrowania-na-zarządzanie,78765.html> [dostęp: 15 września 2021 r.].

69 Galiński P., *Strategie zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego*, 2 października 2009 r., <https://www.prawo.pl/samorzad/strategie-zarządzania-finansami-w-jednostkach-samorzadu-terytorialnego,78517.html> [dostęp: 12 września 2021 r.].

70 Czajkowska D., *Zarządzanie finansami JST – wielkość ma znaczenie*, 30 listopada 2017 r., <https://wspolnota.org.pl/news/zarządzanie-finansami-jst-wielkosc-ma-znaczenie> [dostęp: 1 września 2021 r.].

71 J. Łukomska-Szarek, *Ocena płynności finansowej w ujęciu kasowym i memoriałowym samorządów terytorialnych województwa opolskiego*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 38(640), s. 128.

Wprawdzie jego wykorzystywanie utrudnia analizę płynności finansowej danej jednostki, gdyż nie są wykazywane należności ani zobowiązania przeterminowane, ale zmniejsza zagrożenie, gdy pewne zobowiązania nie są ściągalne<sup>72</sup>.

Przy ocenie efektywności pozyskiwania kapitału z finansowania obcego najłatwiej jest zastosować porównanie kosztów, które powstają przy pozyskaniu danego kapitału. W kontekście kredytów i pożyczek są to koszty odsetkowe, a przy papierach wartościowych (oprócz wypłaty wynagrodzenia inwestorowi) – również koszty emisji. Emisja obligacji ma tę przewagę nad kredytem, że kwota zobowiązania z tytułu papieru wartościowego jest spłacana w całości dopiero w terminie zapadalności<sup>73</sup>. Jej wadą jest zaś ograniczenie wykorzystania środków uzyskanych ze sprzedaży papierów wartościowych, gdyż te muszą być przeznaczane na konkretne cele emisyjne. W związku z tym środki uzyskane z tego źródła są najczęściej przekazywane na inwestycje infrastrukturalne<sup>74</sup>.

Z perspektywy efektywnego zarządzania długiem dla władz JST istotne są planowanie wieloletnie, utrzymywanie odpowiedniego ratingu rynkowego, utrzymywanie płynności i wykorzystywanie różnych narzędzi wspomagających efektywne zarządzanie długiem w ramach otoczenia charakteryzującego się względną stabilnością prawa i nieturbulentną koniunkturą gospodarczą<sup>75</sup>. Ze względu na konstrukcje prawne ograniczające limit zadłużenia a odwołujące się do zmiennych zależnych od warunków rynkowych względnie stała polityka samorządu wobec zarządzania długiem może zostać gwałtownie zmieniona, zwłaszcza gdy spadną dochody bieżące jednostki (z powodu mniejszych transferów z budżetu centralnego) lub wzrosną wydatki bieżące (np. dodatkowe kwoty wydatkowane na podobnych zasadach co środki w programie Rodzina 500+)<sup>76</sup>. Zauważa się jednak w miarę stałą relację między dochodami ogółem a wydatkami bieżącymi (tabela 2). Gdyby nie było ustawowego zakazu finansowania wydatków bieżących długiem, można by przypuszczać, że wzrost zadłużenia jest spowodowany częściowym finansowaniem wydatków bieżących długiem.

**Tabela 2. Relacja dochodów ogółem do wydatków bieżących w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2010–2020**

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1,22	1,23	1,22	1,23	1,25	1,26	1,19	1,18	1,22	1,22	1,22

Źródło: opracowano na podstawie danych z informacji rocznych dotyczących sprawozdań budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, dostępnych na stronach Ministerstwa Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe> oraz <https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe> [dostęp: 20 września 2021 r.].

<sup>72</sup> *Ibidem*, s. 154.

<sup>73</sup> B. Hadryjańska, J. Mrowicki, *op. cit.*, s. 119.

<sup>74</sup> J. Zawora, *Obligacje komunalne jako zewnętrzne źródło finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2014, nr 65(802), s. 209.

<sup>75</sup> K. Peter-Bombik, A.J. Kożuch, *op. cit.*, s. 250.

<sup>76</sup> K. Owsiak, *op. cit.*, s. 169.



Aby zdecydować o wielkości i formie finansowania zewnętrznego, kluczowa jest nie tylko analiza efektywnościowa wydatkowania pozyskiwanych środków, lecz także uwzględnienie innych czynników, m.in. dostępności i elastyczności finansowania, maksymalnej wysokości środków, wymogów związanych z zabezpieczeniem, wymaganej wiedzy i doświadczenia, kosztów pozyskania środków (koszty transakcyjne), całkowitego kosztu długu, trybu wyboru instytucji finansującej, terminów płatności rat, terminów zapadalności czy poziomu skomplikowania procedur pozyskania środków, który może zniechęcać do korzystania np. z emisji papierów wartościowych<sup>77</sup>.

## Długoletni deficyt budżetowy w latach 2010–2020

Wskazuje się, że głównym celem polityki zadłużeniowej samorządu terytorialnego jest wyznaczenie bezpiecznego i optymalnego poziomu zadłużenia, zapewniającego płynność finansową jednostki<sup>78</sup>. Można to zobrazować przez zestawienie liczby JST, które mają problem z długotrwałym deficytem budżetowym. W ramach niniejszych badań przyjęto, że jednostka prowadzi efektywną gospodarkę dłużną, gdy deficyt (lub nadwyżka) znacząco nie odbiega od równowagi budżetowej (mniej niż 10%<sup>79</sup>). Wyniki badania w zakresie deficytu ujęto w tabelach – od tabeli 3 do 6. W badaniu nie sprawdzano, czy deficyt utrzymuje się stale w konkretnych jednostkach samorządu terytorialnego.

W przypadku gmin nie można zidentyfikować stałej tendencji do zmian. Wskazuje to na konieczność badania efektywności w poszczególnych latach budżetowych. W kontekście zarówno spadających kosztów obsługi długu w kolejnych latach, jak i wzrostu zobowiązań ogółem można uznać, że władze gmin efektywnie zarządzają długiem, gdyż maksymalizują wykorzystanie kapitału dłużnego przy jednoczesnym minimalizowaniu jego kosztów, a zaciągane zobowiązania nie powodują trwałych odchyłeń (ogółem dla wszystkich gmin). Nie wyklucza to jednak nieefektywnej gospodarki finansowej i dłużnej na poziomie jednostkowym.

Łączne zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego systematycznie wzrasta, przy czym z kredytów i pożyczek korzystają głównie gminy oraz miasta na prawach powiatu (wykres 4).

Liczebność miast na prawach powiatu, które w ramach gospodarki finansowej muszą zasilać swoje budżety kapitałem obcym, systematycznie spada. W 2020 r. w prawie wszystkich JST tego typu odchylenie od stanu równowagi budżetowej było mniejsze niż 10% (w kontekście deficytu i nadwyżki). Można zatem jednoznacznie stwierdzić, że miasta na prawach powiatu od lat prowadzą efektywną gospodarkę dłużną.

77 I. Pszczółka, *Obligacje komunalne jako instrument finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego*, „Problemy Rozwoju Miast” 2011, nr 3–4, s. 133; M. Tetla, *Kredyty...*, s. 126; M. Ziolo, *Zewnętrzne, obce źródła finansowania wydatków inwestycyjnych gmin i determinanty ich doboru*, „Zeszyty Naukowe PTE” 2011, nr 10, s. 295.

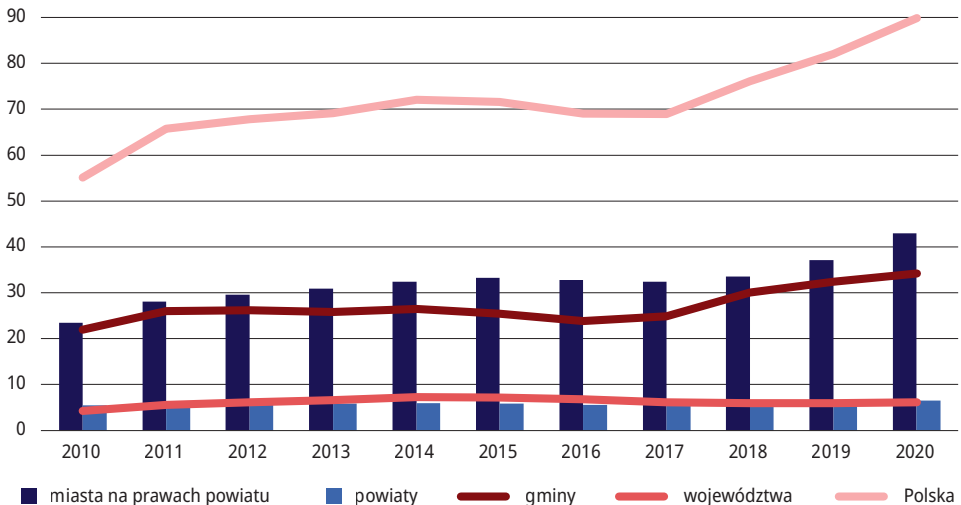
78 M. Piszczek, *Zarządzanie długiem w jednostkach samorządu terytorialnego* [w:] *Sektor finansów publicznych a rozwój gospodarczy. Problemy i dylematy*, red. M. Żukowski, Wydawnictwo KUL, Lublin 2017, s. 291.

79 Jest to wartość umowna, wybrana ze względu na cel badania. Zdaniem autorów w kontekście specyfiki działania samorządu (realizacja zadań publicznych, a nie maksymalizacja zysku) efektywność finansową JST można ocenić na podstawie osiągniętych wyników, tzn. nie zauważa się zbyt dużych odchyłeń między dochodami i wydatkami.

**Tabela 3. Liczba gmin z deficytem budżetowym w latach 2010–2020**

Rok	Razem	Poniżej 5%	5–10%	10–15%	15–20%	Powyżej 20%
2010	2153	378	509	472	365	429
2011	1694	569	453	314	162	196
2012	1074	536	309	135	53	41
2013	977	575	243	84	40	35
2014	1250	695	318	129	53	55
2015	664	432	148	54	10	20
2016	488	394	75	12	6	1
2017	1246	784	323	91	32	16
2018	1729	713	411	274	125	95
2019	1054	646	255	91	37	25
2020	489	346	103	29	8	3

Źródło: opracowano na podstawie danych z informacji rocznych dotyczących sprawozdań budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, dostępnych na stronach Ministerstwa Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe> oraz <https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe> [dostęp: 20 września 2021 r.].

**Wykres 4. Łączne zadłużenie ogółem w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce według podziału na szczeble samorządowe w latach 2010–2020 (w mld zł)**

Źródło: opracowano na podstawie danych z informacji rocznych dotyczących sprawozdań budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, dostępnych na stronach Ministerstwa Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe> oraz <https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe> [dostęp: 20 września 2021 r.].

**Tabela 4. Liczba miast na prawach powiatu z deficytem budżetowym w latach 2010–2020**

Rok	Razem	Poniżej 5%	5–10%	10–15%	15–20%	Powyżej 20%
2010	59	16	18	18	3	4
2011	55	23	13	9	6	4
2012	43	22	13	7	1	0
2013	36	22	9	4	1	0
2014	48	29	10	5	2	2
2015	37	25	6	6	0	0
2016	17	15	2	0	0	0
2017	38	28	9	1	0	0
2018	48	29	14	3	2	0
2019	44	29	13	1	0	1
2020	35	28	6	1	0	0

Źródło: opracowano na podstawie danych z informacji rocznych dotyczących sprawozdań budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, dostępnych na stronach Ministerstwa Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe> oraz <https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe> [dostęp: 20 września 2021 r.].

**Tabela 5. Liczba powiatów z deficytem budżetowym w latach 2010–2020**

Rok	Razem	Poniżej 5%	5–10%	10–15%	15–20%	Powyżej 20%
2010	263	98	84	61	17	3
2011	187	99	69	16	0	3
2012	136	99	29	4	4	0
2013	114	86	19	3	3	3
2014	145	117	20	8	0	0
2015	90	74	9	3	2	2
2016	57	48	5	3	1	0
2017	143	109	30	3	1	0
2018	205	130	53	15	6	1
2019	77	57	12	6	1	1
2020	38	26	7	3	1	1

Źródło: opracowano na podstawie danych z informacji rocznych dotyczących sprawozdań budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, dostępnych na stronach Ministerstwa Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe> oraz <https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe> [dostęp: 20 września 2021 r.].

W badanym okresie łączne zobowiązania powiatów wzrosły o ok. 1 mld zł i osiągnęły w 2020 r. poziom zadłużenia w wysokości 6,5 mld zł. Z perspektywy łącznego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego nie stanowi to znacznej kwoty. Prawdopodobnie jest to spowodowane ograniczonymi źródłami dochodów tych jednostek, co przekłada się na mniejsze możliwości finansowania ich działalności długim, a decyzje o zadłużeniu mają w ich przypadku bardziej długotrwałe efekty i są bardziej istotne w kontekście długoletniego zarządzania finansami tych jednostek.

**Tabela 6. Liczba województw z deficytem budżetowym w latach 2010–2020**

Rok	Razem	Poniżej 5%	5–10%	10–15%	15–20%	Powyżej 20%
2010	15	4	5	4	0	2
2011	16	4	9	1	1	1
2012	14	8	4	1	1	0
2013	8	5	1	1	1	0
2014	8	4	2	2	0	0
2015	9	6	2	0	1	0
2016	1	1	0	0	0	0
2017	5	4	1	0	0	0
2018	9	4	4	1	0	0
2019	5	3	1	1	0	0
2020	3	3	0	0	0	0

Źródło: opracowano na podstawie danych z informacji rocznych dotyczących sprawozdań budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, dostępnych na stronach Ministerstwa Finansów, <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe> oraz <https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe> [dostęp: 20 września 2021 r.].

Niekorzystnym zjawiskiem jest wzrost zadłużenia samorządów wojewódzkich. W ciągu 10 lat zwiększyło się ono o 42% i osiągnęło w 2020 r. 6,1 mld zł. Jeśli uwzględni się liczbę jednostek wojewódzkich (16), jest to bardzo duży wzrost. Niemniej dane o osiąganym deficycie wskazują, że województwa nie mają problemów z nierównowagą finansową, co należy tłumaczyć wzrostem dochodów jednostek tego szczebla pozwalającym sfinansować określone potrzeby pożyczkowe. Dane dla województw są potwierdzeniem wniosku, że zaciąganie zobowiązań powinno się dokonywać w kontekście osiągniętych wyników budżetowych.

## Podsumowanie

Choć w badanym okresie (2010–2020) wprowadzono pewne zmiany (wymóg sporządzania wieloletnich prognoz finansowych i przeprowadzania kontroli zarządczych oraz implementacja prawnych ograniczeń zadłużania się samorządu terytorialnego w ustawie o finansach publicznych), to wciąż nie rozwiązano istotnych problemów, przed którymi musi stanąć władza każdej jednostki samorządu terytorialnego.

Przeprowadzone w niniejszym artykule rozważania prowadzą do kilku ważnych wniosków. Należy jednak zaznaczyć, że przedstawione konstatacje stanowią otwarty katalog wniosków uznanych przez autorów opracowania za istotne.

Przed wszystkim ważne jest właściwe dopasowanie struktury dochodów i wydatków w ramach procesów budżetowych przez odpowiednio wykwalifikowane kadry zarządzające. Powoływanie wykwalifikowanych osób na stanowiska urzędnicze jest bowiem kluczowe dla prowadzenia efektywnej gospodarki finansowej.

Efektywne zarządzanie zadłużeniem to też obniżanie kosztów obsługi zadłużenia czy wykorzystywanie struktur właścicielskich (np. powoływanie spółek komunalnych) do obniżania wydatków bieżących i utrzymywania wypłacalności w kontekście nie tylko budżetu jednostki samorządu terytorialnego, lecz także holdingu właścicielskiego, który wykształciła. Optymalna struktura zadłużenia zależy od charakterystyki konkretnej jednostki samorządowej i jej otoczenia.

Niewykorzystywane stale nadwyżki finansowe i stały niedobór środków są charakterystyczne dla jednostek nieefektywnych. Celem działania jednostki jest realizacja zadań publicznych, w przypadku nadmiaru środków warto je więc wykorzystać na podniesienie jakości usług publicznych czy zdecydować się na stosowanie preferencji podatkowych, które zwiększają konkurencyjność danej jednostki samorządu terytorialnego. Systemowo tracą jednak jednostki o małych budżetach. Prowadzi to do powstania barier rozwoju lokalnego i regionalnego oraz ogranicza rozwój do wyznaczonych obszarów.

Mimo łącznego wzrostu zadłużenia JST nie można stwierdzić, aby system finansów samorządowych w tym obszarze był nieefektywny. Wzrost dochodów prowadzi odpowiednio do wzrostu wydatków, a jednostki samorządu terytorialnego skupiły się na szukaniu dodatkowych źródeł dochodów (np. wzrost dochodów uzyskiwanych z majątku). Negatywnym zjawiskiem jest szybszy wzrost zadłużenia JST niż wzrost ich wydatków inwestycyjnych, co wskazuje, że choć zwiększa się wielkość środków finansowych zarządzanych przez JST, to spada ich zdolność inwestycyjna jako całości. Jednostki samorządu skupiają się na konkurencji o ograniczone zasoby i podnoszeniu jakości świadczonych przez nie usług.

## Bibliografia

- Ammons D.N., Fleck T.A., *Budget-Balancing Tactics in Local Government*, School of Government, Chapel Hill 2010.
- Bitner M., *Prawne instrumenty ograniczania deficytu budżetowego i długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Bryndziak S., *System dochodów jednostek samorządu terytorialnego w warunkach kryzysu finansowego i kryzysu finansów publicznych*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 2011, nr 260.
- Brzozowska K., *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na tle długu publicznego kraju*, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego „Ekspertyzy i Opracowania” 2018, nr 68.
- Budzeń D., *Refinansowanie długu lokalnego w Polsce*, „Studia BAS” 2016, nr 3(47) [Nowe tendencje w zarządzaniu finansami publicznymi, red. M. Korolewska, Z. Szpringer].

- Budzeń D., Kańduła S., *Oplaty lokalne. Niewykorzystane źródło dochodów gmin wiejskich w Polsce?*, „Studia BAS” 2021, nr 1(65) [*Źródła dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, red. P. Felis, M. Korolewska], <https://doi.org/10.31268/studiabas.2021.11>.
- Chojna-Duch E., *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, LexisNexis, Warszawa 2010.
- Chrzanowska P., *Wykorzystanie funduszy europejskich przez samorzdy terytorialne w kontekście rozwoju ekonomiczno-gospodarczego gminy*, „Administracja i Zarządzanie” 2015, nr 106.
- Cichocki K.S., *Wykorzystanie modeli optymalizacyjnych do wspomaganie wieloletniego planowania finansowego w sektorze samorządowym*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2013, nr 321.
- Dworakowska M.M., *Limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – czynnik pobudzający czy ograniczający udział w rynku kapitałowym* [w:] *Jednostki samorządu terytorialnego na rynku kapitałowym*, red. M. Rokicka, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2015.
- Dylewski M., *Instrumenty stabilizowania długoterminowej równowagi finansowej JST*, „Finanse Publiczne” 2016, nr 451, <https://doi.org/10.15611/pn.2016.451.05>.
- Edwarczyk B., *Możliwość zwiększania dochodów osiągniętych z majątku komunalnego*, „Studia BAS” 2021, nr 1(65) [*Źródła dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, red. P. Felis, M. Korolewska], <https://doi.org/10.31268/studiabas.2021.12>.
- Edwarczyk B., *Rola wpływów w gospodarowaniu majątkiem w wypełnianiu reguł zadłużenia przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Studia BAS” 2016, nr 3(47) [*Nowe tendencje w zarządzaniu finansami publicznymi*, red. M. Korolewska, Z. Szpringer].
- Felis P., Malinowska-Misiąg E., Otczyk G., Rosłaniec H., *Planowanie dochodów z podatków lokalnych w Polsce*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2020.
- Filipiak B.Z., *Skutki udzielania ulg, umorzeń i zwolnień przez organy podatkowe gmin*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2016, nr 5(83), <https://doi.org/10.18276/frfu.2016.5.83/1-16>.
- Galiński P., *Kredyty i pożyczki dla jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – stan i perspektywy rozwoju*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2012, nr 50(689).
- Hadryjańska B., Mrowicki J., *Obligacje przychodowe jako narzędzie zwiększające zdolności inwestycyjne gmin wiejskich w Polsce*, „Problemy Rolnictwa Światowego” 2017, t. 17, z. 3, <https://doi.org/10.22630/prs.2017.17.3.58>.
- Hałaburda D.A., *Niestandardowe instrumenty finansowania jednostek samorządu terytorialnego*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2017, nr 4(129), <https://doi.org/10.18276/epu.2017.129-11>.
- Janulewicz P., *Funkcje i metody kształtowania ceny w jednostce samorządu terytorialnego*, „Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 2013, nr 10(59).
- Jastrzębska M., *Zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego w parabankach – przyczyny, skutki, przeciwdziałanie*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2016, nr 125, <https://doi.org/10.18276/epu.2016.125-15>.
- Kańduła S., *Nowe rozwiązania w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego*, „Studia BAS” 2016, nr 3(47) [*Nowe tendencje w zarządzaniu finansami publicznymi*, red. M. Korolewska, Z. Szpringer].
- Łukomska-Szarek J., *Ocena płynności finansowej w ujęciu kasowym i memoriałowym samorządów terytorialnych województwa opolskiego*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2011, nr 38(640).
- Malinowska-Misiąg E., *Potencjał dochodowy jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2019.
- Musiakowska I., Wiśniewski M., *Fundusze europejskie w finansowaniu rozwoju regionalnego i lokalnego przez samorząd terytorialny w Polsce*, „Studia BAS” 2017, nr 1(49) [*Rozwój regionalny*, red. D. Grodzka, M. Korolewska].

- Owsiak K., *Zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – stan i perspektywy*, „Zeszyty Naukowe UEK” 2018, nr 1(973), <https://doi.org/10.15678/znuek.2018.0973.0109>.
- Peter-Bombik K., Kożuch A.J., *Efektywne zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego w świetle obowiązujących regulacji prawnych*, „Studia Ekonomiczne” 2013, nr 168.
- Piszczyk M., *Zarządzanie długiem w jednostkach samorządu terytorialnego* [w:] *Sektor finansów publicznych a rozwój gospodarczy. Problemy i dylematy*, red. M. Żukowski, Wydawnictwo KUL, Lublin 2017.
- Poniatowicz M., Dziemianowicz R., *Efektywne zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego – postulaty doktryny ekonomicznej i instrumenty*, „Problemy Zarządzania” 2017, t. 15, nr 2(67), cz. 1, <https://doi.org/10.7172/1644-9584.67.7>.
- Poniatowicz M., Salachna J.M., Perło D., *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Pszczółka I., *Obligacje komunalne jako instrument finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego*, „Problemy Rozwoju Miast” 2011, nr 3–4.
- Romowicz B., *Wpływ indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego na poziom zadłużenia wybranych gmin województwa podkarpackiego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, nr 4(40).
- Satoła Ł., *Nowe normy ostrożnościowe w zakresie zadłużenia się jednostek samorządu terytorialnego*, „Problemy Zarządzania”, vol. 10, nr 4(39), t. 1.
- Sołtyk P., *Kontrola zarządcza jako instrument nowoczesnego zarządzania w samorządzie terytorialnym* [w:] *Sektor finansów publicznych a rozwój gospodarczy. Problemy i dylematy*, red. M. Żukowski, Wydawnictwo KUL, Lublin 2017.
- Staszek A., *Narzędzia analizy finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe UEK” 2016, nr 10 (958).
- Swianiewicz P., Łukomska J., *Lokalna konkurencja podatkowa w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2016, nr 2(64), <https://doi.org/10.7366/1509499526401>.
- Szewczuk A., Kogut-Jaworska M., Ziolo M., *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
- Świrski A., *Czynniki determinujące efektywne zarządzanie finansami samorządowymi (na przykładzie gmin powiatu siedleckiego)*, „Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 2016, nr 16(65), <https://doi.org/10.22630/pe-fim.2016.16.65.8>.
- Tetla M., *Dług publiczny jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012–2014 i sposoby jego ograniczania*, „Studia Ekonomiczne” 2016, nr 275.
- Tetla M., *Kredyty bankowe i obligacje komunalne jako zewnętrzne źródła finansowania wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Jednostki samorządu terytorialnego na rynku kapitałowym*, red. M. Rokicka, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2015.
- Wakuła M., *Wybrane aspekty zadłużania się gmin*, „Administracja i Zarządzanie” 2010, nr 84.
- Wiśniewski M., *Ocena zdolności kredytowej gminy*, Difin, Warszawa 2011.
- Zawora J., *Obligacje komunalne jako zewnętrzne źródło finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2014, nr 65(802).
- Ziolo M., *Zewnętrzne, obce źródła finansowania wydatków inwestycyjnych gmin i determinanty ich doboru*, „Zeszyty Naukowe PTE” nr 10.

## Akty prawne

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2021, poz. 305, ze zm.).

Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018, poz. 2500).

## Opracowania, raporty

*Bez długów. Rząd: zmiany zasad zadłużania się i spłaty samorządowych długów*, Serwis Samorządowy PAP, 11 lipca 2018 r., <https://samorząd.pap.pl/kategoria/finanse/bez-dlugow-rzad-zmiany-zasad-zadluzania-sie-i-splaty-samorzadowych-dlugow>.

*Budżetowanie w jednostkach samorządu terytorialnego – reorientacja z administrowania na zarządzanie*, Prawo.pl, 14 września 2010, <https://www.prawo.pl/samorząd/budżetowanie-w-jednostkach-samorządu-terytorialnego-8211-reorientacja-z-administrowania-na-zarządzanie,78765.html>.

*Informacja o wynikach kontroli. Sytuacja finansowa samorządu województwa mazowieckiego*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2014.

Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego*, Łódź 2016.

Ministerstwo Finansów, *Informacja roczna z lat 2009–2020*, <https://www.gov.pl/web/finanse/sporzozdania-budżetowe>.

*Nowelizacja ustawy o finansach publicznych sposobem na rosnące zadłużenie samorządów*, Wolters Kluwer, 21 czerwca 2019 r., <https://www.profinfo.pl/blog/nowelizacja-ustawy-o-finansach-publicznych-sposobem-na-rosnace-zadluzenie-samorzadow/>.

## Strony internetowe

Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/temat>.

Czajkowska D., *Zarządzanie finansami JST – wielkość ma znaczenie*, 30 listopada 2017 r., <https://wspolnota.org.pl/news/zarządzanie-finansami-jst-wielkosc-ma-znaczenie>.

Galiński P., *Strategie zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego*, 2 października 2009 r., <https://www.prawo.pl/samorząd/strategie-zarządzania-finansami-w-jednostkach-samorządu-terytorialnego,78517.html>.

Jastrzębska M., *Ograniczenia zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w świetle spełnienia przez Polskę kryteriów fiskalnych konwergencji (cz. 1)*, 28 kwietnia 2009 r., <https://www.prawo.pl/samorząd/ograniczenia-zadluzenia-jednostek-samorządu-terytorialnego-w-swietle-spełnienia-przez-polske-kryteriow-fiskalnych-konwergencji-cz1,77220.html>.

Milewicz M., *Czym jest kontrola zarządcza i jaki jest jej cel?*, 13 lipca 2020 r., <https://www.lex.pl/kontrola-zarządcza-w-jednostce-samorządu-terytorialnego-jst,12330.html>.

Weber M., *Gminy ukrywają długi w spółkach*, 28 października 2015 r., <https://www.rp.pl/prawo-w-firmie/art4200951-gminy-ukrywaja-dlugi-w-spolkach>.

Zalewski Ł., *Niestandardowe instrumenty finansowe*, 29 stycznia 2019 r., [https://samorząd.infor.pl/sektor/finanse/podatki\\_i\\_opłaty/2881222,Niestandardowe-instrumenty-finansowe.html](https://samorząd.infor.pl/sektor/finanse/podatki_i_opłaty/2881222,Niestandardowe-instrumenty-finansowe.html).