Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 05/09/2026 17:06:18

A N N A L E S
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA
VOL. XLVII, 3 SECTIO H 2013

* Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu
** Uniwersytet Szczeciński, Katedra Finansów

MAREK DYLEWSKI*, BEATA FILIPIAK**

# *Finansowanie samorządowego długu publicznego – instrumenty i skutki ich zastosowania*[***]

Financing local government debt – instruments and their effects

**Słowa kluczowe:** finansowanie dłużne, jednostki samorządu terytorialnego, instrumenty dłużne

**Key words:** debt financing, local government units, debt instruments

## Wstęp

Wpływ samorządowego długu publicznego na gospodarkę, poziom życia oraz rozwój społeczności lokalnych jest niekwestionowany i wieloaspektowy – może być zarówno pozytywny jak i negatywny. Organy samorządowe, kreując rozwój, zaciągają dług, tworzą politykę długu i zarządzania nim. Powinny dokonywać wyboru instrumentów dłużnych na podstawie kryteriów efektywnościowych, zapewniając stabilność i racjonalność wykorzystania długu.

Prawidłowe podejście do zarządzania długiem wymusza określenie przyczyn korzystania z zewnętrznego finansowania, zdefiniowanie stosowania instrumentów dłużnych, rozpoznanie skutków i ryzyka związanego z długiem, określenie instrumentów zabezpieczenia przed ryzykiem, wyznaczenie granic prawnych i rzeczywistych w zakresie zadłużenia, opracowanie kryteriów wyboru instrumentów dłużnych, często procedur restrukturyzacji zadłużenia. Nie bez znaczenia w tym procesie jest

[***] Praca naukowa finansowana ze środków budżetowych na naukę w latach 2010–2013 jako projekt badawczy nr NN 113063139.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 05/09/2026 17:06:18



zasada równoważenia budżetu bieżącego i utrzymanie płynności finansowej. W procesie zarządzania długiem istotnym elementem staje się umiejętność dokonywania prawidłowego pomiaru struktury i poziomu zadłużenia.

Biorąc pod uwagę fakt, że samorządowy dług publiczny ma charakter i długo-, i krótkoterminowy, ważne jest, wobec ograniczeń ustawowych i prawnych oraz w świetle kontroli zarządczej, rozpatrzenie problemu skutków wykorzystania instrumentów dłużnych w świetle ich dostępności i możliwości zaciągania zobowiązań dłużnych.

Celem artykułu jest wskazanie dostępności i skutków stosowania instrumentów dłużnych w odniesieniu do poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (JST).

## 1. Regulacje prawne dotyczące rodzajów i zakresu wykorzystania instrumentów dłużnych przez jednostki samorządu terytorialnego

Struktura samorządowego długu publicznego jest wyznaczana prawem zarówno krajowym, jak i Unii Europejskiej. Minister właściwy do spraw finansów wydał dwa akty prawne dotyczące szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych, pierwsze dotyczące rodzajów długu dopuszczalnego do zaciągania przez jednostki samorządu terytorialnego [Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia…, 2011] oraz drugie wskazujące na przypadki, w których nie stosuje się ograniczeń dotyczących zaciągania niektórych zobowiązań finansowych przez jednostki sektora finansów publicznych [Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 grudnia…, 2010]. W świetle prawa regulującego sposób klasyfikacji tytułów dłużnych samorządowym długiem publicznym zgodnie z kryterium przedmiotowym są:

1) papiery wartościowe inne niż akcje, z wyłączeniem praw pochodnych, dopuszczone do obrotu zorganizowanego, z uwzględnieniem podziału na:
   a) krótkoterminowe papiery wartościowe – o pierwotnym terminie wykupu nie dłuższym niż rok (bony skarbowe, obligacje, bony komercyjne, pozostałe papiery wartościowe),
   b) długoterminowe papiery wartościowe – o pierwotnym terminie wykupu dłuższym niż rok (obligacje, obligacje skarbowe, pozostałe papiery wartościowe),

2) kredyty i pożyczki, przy czym do tej kategorii zalicza się również umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego, papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona, umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach, umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy, a także umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu, z uwzględnieniem podziału na:

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 05/09/2026 17:06:18



a) krótkoterminowe – o pierwotnym terminie spłaty nie dłuższym niż rok lub podlegające spłacie na żądanie,
b) długoterminowe – o pierwotnym terminie spłaty dłuższym niż rok,

3) przyjęte depozyty, rozumiane jako zobowiązania wynikające z przyjętych przez jednostkę sektora finansów publicznych depozytów, będących środkiem finansowania potrzeb danej jednostki, w szczególności spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań lub niedoboru środków danej jednostki, z uwzględnieniem podziału na:
a) depozyty zbywalne – natychmiast wymienialne na gotówkę lub płatne na żądanie wierzyciela,
b) inne depozyty, które nie mogą być natychmiast wymienione na gotówkę lub nie mogą być w dowolnym momencie wykorzystywane do dokonywania płatności przez wierzyciela; w szczególności w formie depozytów terminowych,

4) zobowiązania wymagalne, rozumiane jako bezsporne zobowiązania, których termin płatności dla dłużnika minął, a które nie zostały ani przedawnione, ani umorzone.

Wskazane rozporządzenie w sposób enumeratywny wskazuje na instrumenty dłużne, co oznacza, że jednostki samorządu terytorialnego mogą wykorzystywać wyłącznie instrumenty wskazane we wspomnianym rozporządzeniu. Jest to ograniczenie udziału w rynku finansowym JST, ale również działanie na rzecz ograniczenia ryzyka transakcyjnego, finansowego oraz utraty płynności finansowej.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 grudnia 2010 r. łagodzi zapisy wskazanego rozporządzenia z dnia 28 grudnia 2011 r., gdyż wskazuje przypadki, w których nie stosuje się ograniczeń dotyczących zaciągania niektórych zobowiązań finansowych przez jednostki sektora finansów publicznych (do których należą jednostki samorządu terytorialnego), których wartość nominalna należna do zapłaty w dniu wymagalności, wyrażona w złotych, nie została ustalona w dniu zawierania transakcji. Na podstawie obowiązującego i wskazanego powyżej rozporządzenia z 17 grudnia 2010 r.[1] konieczność wyrażenia długu w wartości nominalnej należnej do zapłaty w dniu wymagalności, wyrażonej w złotych nie stosuje się w przypadku kredytów lub pożyczek nominowanych w walutach obcych zaciąganych:

1) w międzynarodowych instytucjach finansowych, których Rzeczpospolita Polska jest członkiem lub z którymi podpisała umowę o współpracy,

2) w bankach, ze środków pochodzących z linii kredytowych, które zostały udostępnione przez instytucje finansowe, których Rzeczpospolita Polska jest członkiem lub z którymi podpisała umowę o współpracy,

[1] Należy wskazać, że jako pierwsze wydano rozporządzenie, w którym wskazano na wyłączenia, następnie minister finansów zaostrzył obowiązujące prawo w zakresie klasyfikacji tytułów dłużnych, włączając szereg instrumentów rynku finansowego do tytułów dłużnych.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 05/09/2026 17:06:18



3) od osób prawnych, utworzonych w drodze ustawy, ze środków pochodzących z linii kredytowych, które zostały udostępnione przez instytucje finansowe, których Rzeczpospolita Polska jest członkiem lub z którymi podpisała umowę o współpracy,

4) od rządów lub instytucji rządowych państw obcych, na mocy porozumień zawieranych przez Radę Ministrów z właściwym rządem lub instytucją rządową.

Ograniczenia dotyczącego konieczności wyrażenia długu w wartości nominalnej należnej do zapłaty w dniu wymagalności, wyrażonej w złotych, nie stosuje się również w przypadku kredytów lub pożyczek:

1) objętych poręczeniem lub gwarancją Skarbu Państwa lub instytucji finansowych, których Rzeczpospolita Polska jest członkiem lub z którymi podpisała umowę o współpracy, albo od rządów lub instytucji rządowych państw obcych, na mocy porozumień zawieranych przez Radę Ministrów z właściwym rządem lub instytucją rządową;

2) zaciągniętych w celu współfinansowania przedsięwzięcia, którego jednym ze źródeł finansowania są środki uzyskane w wyniku zaciągnięcia zobowiązania objętego poręczeniem lub gwarancją Skarbu Państwa, instytucji finansowych, których Rzeczpospolita Polska jest członkiem lub z którymi podpisała umowę o współpracy, albo od rządów lub instytucji rządowych państw obcych, na mocy porozumień zawieranych przez Radę Ministrów z właściwym rządem lub instytucją rządową;

3) przeznaczanych na pokrycie zobowiązań powstałych w wyniku obowiązku zwrotu środków w związku z niewypełnieniem warunków zawartych w umowie, na podstawie której zostały otrzymane.

Ponadto wyłączenia w zakresie konieczności wyrażenia długu w wartości nominalnej należnej do zapłaty w dniu wymagalności wyrażonej w złotych nie stosuje się również w przypadku papierów wartościowych nominowanych w walutach obcych:

1) emitowanych na zagranicznych rynkach kapitałowych w formie obligacji o terminie wykupu powyżej roku;

2) emitowanych lub wystawianych w celu ustanowienia zabezpieczenia na rzecz Skarbu Państwa, w związku z udzielanymi przez Skarb Państwa poręczeniami lub gwarancjami.

Istniejące prawo – art. 89 Ustawy z 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – enumeratywnie wskazuje również konkretne tytułu dłużne, na które JST mogą zaciągać zadłużenie. Zobowiązania finansowe objęte poręczeniem lub gwarancją Skarbu Państwa, instytucji finansowej czy też innych rządów oraz emitowane papiery wartościowe na zagranicznych rynkach kapitałowych w formie obligacji o terminie wykupu powyżej roku mogą być zaciągane jedynie na: finansowanie wydatków inwestycyjnych nieznajdujących pokrycia w planowanych dochodach lub przychodach JST lub na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w walutach obcych z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów.

Należy również podkreślić zagrożenia wynikające z art. 243 ust. 3 Ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, który wskazuje na wyłączenie w zakresie niezaliczania do samorządowego długu publicznego kwot wykupów

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 05/09/2026 17:06:18



papierów wartościowych, spłat kredytów i pożyczek, udzielonych poręczeń i gwarancji zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków zagranicznych. To wyłączenie ma duże znaczenie sanacyjne, gdyż w sytuacji, kiedy realizacja programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków zagranicznych nie zostanie pozytywnie zakończona w całości lub w części, zaciągnięte zobowiązanie dłużne staje się długiem w rozumieniu obowiązujących przepisów prawa – art. 244 Ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

JST mogą zaciągać zobowiązania finansowe, wykorzystując instrumenty dłużne, jakimi są papiery wartościowe emitowane na zagranicznych rynkach kapitałowych w formie obligacji o terminie wykupu powyżej roku jedynie w przypadku, gdy jednostki te uzyskały ocenę wiarygodności kredytowej na poziomie inwestycyjnym wydaną przez agencję ratingową uznaną na rynku kapitałowym, na którym mają być wyemitowane papiery wartościowe. Ten zapis to kolejna liberalizacja obowiązującego prawa ułatwiająca dostęp i funkcjonowanie JST na rynku finansowym.

Należy wskazać, że w klasyfikowaniu tytułów dłużnych powinno mieć zastosowanie Rozporządzenie Rady (WE) nr 2223/96, które precyzyjnie odnosi się do kwalifikowania tytułów dłużnych. Ta regulacja jest nadrzędna w stosunku do tych omawianych powyżej. Na takie stanowisko wskazuje Pismo Ministerstwa Finansów [Pismo…, 2009]. Praktyka raportowania JST zwraca uwagę na następującą klasyfikację tytułów dłużnych [Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca…, 2010]: kredyty, pożyczki, obligacje i papiery wartościowe, przyjęte depozyty, zobowiązania wymagalne. W tych grupach prowadzone są analizy i na podstawie wskazanych grup analizuje się wielkości zaciąganych zobowiązań dłużnych w ujęciu wartościowym.

Konkludując, należy wskazać, że dostęp JST do rynku finansowego jest ograniczony w kwestii możliwości wykorzystania zróżnicowanych instrumentów finansowych (gdyż ustawodawca enumeratywnie wskazuje katalog instrumentów dłużnych), jak również poprzez szereg przepisów ograniczających dostęp do rynku.

## 2. Poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego jako funkcja wykorzystania instrumentów dłużnych

Analizę zadłużenia przeprowadzono dla okresu od 2001 do 2011 r. Dane ujęto jako saldo zadłużenia i obrazują one kształtowanie się poziomu zadłużenia zarówno przed zmianą ustawy regulującej system dochodów JST, jak i po niej (2003) oraz uwzględniają zmiany Ustawy o finansach publicznych (2005 i 2009). Wskazane zmiany nie wpłynęły na porównywalność danych we wskazanym okresie badawczym. Układ danych jest tożsamy z klasyfikacją przyjętą Rozporządzeniem Rady Ministrów z 4 marca 2010 r. W tabeli 1 zaprezentowano saldo zadłużenia w analizowanym okresie – 2001–2011. Z zaprezentowanych danych wynika, że we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego rosło zadłużenie. W gminach w latach 2001–2008 zaobser-

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 05/09/2026 17:06:18



wowano zwiększanie salda zaangażowania w papiery dłużne oraz kredyty i pożyczki. Kolejnym dominującym instrumentem stają się kredyty i pożyczki. Wykorzystanie depozytów spadło do zera w roku 2005, 2007 i latach następnych. Saldo zobowiązań wymagalnych również systematycznie się zmniejsza.

Dla miast na prawach powiatu w roku 2006 nastąpiło załamanie trendu wzrostowego salda wykorzystania papierów wartościowych. Dominującym instrumentem dłużnym w miastach na prawach powiatu były kredyty i pożyczki. Wykorzystanie tych instrumentów dłużnych w analizowanym okresie systematycznie wzrastało. Od 2005 r. miasta na prawach powiatu nie wykorzystywały depozytów jako źródła finansowania. Do 2002 r. rosło saldo zobowiązań wymagalnych, ale już w 2004 r. jego poziom został mocno ograniczony. Negatywnym zjawiskiem było podwojenie się salda zobowiązań wymagalnych w 2010 r. oraz jego nieznaczny wzrost w roku 2011.

W powiatach rok 2007 okazał się przełomowy w zakresie wykorzystania papierów wartościowych, które systematycznie wzrastało, aby w 2008 r. odnotować spadek. Saldo kredytów i pożyczek, tak jak w przypadku miast na prawach powiatu i gmin, w ujęciu wartościowym systematycznie rosło. Tak jak w miastach na prawach powiatu depozyty wykorzystywano do 2004 r. włącznie. Należy odnotować ich jednostkowe wykorzystanie w 2008 i 2010 r. Nieco odmienna tendencja miała miejsce w przypadku salda zobowiązań wymagalnych. Poziom tych zobowiązań podlegał wahaniom. Niepokojące było zjawisko znaczącego wzrostu tych zobowiązań w latach 2009–2010. W 2011 r. nastąpił spadek zobowiązań wymagalnych, ale nie można uznać tego zjawiska za trwałe.

W województwach samorządowych saldo zobowiązań dłużnych z tytułu papierów dłużnych w analizowanym okresie wykazywało wahania. W 2004 r. w ujęciu wartościowym spadł poziom kredytów i pożyczek, ale od 2005 r. znów obserwowano trwałą tendencję wzrostową. Udział depozytów zmalał do zera w 2005 r., a saldo zobowiązań wymagalnych spadało systematycznie do roku 2008. W roku 2011 nastąpił ponowny spadek wykorzystania zobowiązań wymagalnych.

Generalizując, na podstawie zaprezentowanych danych można wskazać, że:

1) ograniczeniu uległo wykorzystanie papierów wartościowych,
2) wzrosło zainteresowanie wykorzystaniem kredytów i pożyczek,
3) obniżył się poziom zobowiązań wymagalnych, ale nie we wszystkich rodzajach jednostek był on trwały.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 05/09/2026 17:06:18



Tabela 1. Saldo zadłużenia JST z podziałem na instrumenty dłużne w latach 2001–2011 (w mln zł)

| Wyszczególnienie | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Gminy** | | | | | | | | | | | |
| Zobowiązania ogółem, z tego: | 5 505 347 | 6 039 342 | 6 617 791 | 7 551 936 | 8 067 277 | 9 586 249 | 9 958 402 | 10 821 046 | 14 611 051 | 21 929 612 | 25 989 644 |
| - emisja papierów wartościowych | 459 958 | 603 889 | 664 327 | 731 767 | 867 234 | 1 141 656 | 1 291 959 | 1 166 160 | 1 562 050 | 519 037 | 255 800 |
| - kredyty i pożyczki | 4 576 268 | 5 028 680 | 5 607 996 | 6 572 239 | 7 010 353 | 8 276 697 | 8 543 945 | 9 540 365 | 12 923 091 | 21 261 402 | 25 562 667 |
| - przyjęte depozyty | 35 797 | 15 176 | 16 143 | 15 189 | 0 | 3 143 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| - zobowiązania wymagalne, w tym: | 433 324 | 391 597 | 329 325 | 232 740 | 189 690 | 164 753 | 122 498 | 114 522 | 125 911 | 149 174 | 171 177 |
| -z tytułu dostaw towarów i usług | 313 772 | 270 324 | 224 228 | 156 912 | 134 073 | 117 793 | 87 661 | 77 135 | 96 575 | 114 172 | 126 497 |
| **Miasta na prawach powiatu** | | | | | | | | | | | |
| Zobowiązania ogółem, z tego: | 5 209 380 | 6 367 344 | 6 981 627 | 7 315 728 | 7 643 931 | 8 744 632 | 8 982 969 | 10 514 617 | 14 706 166 | 18 146 131 | 22 108 467 |
| - emisja papierów wartościowych | 1 058 381 | 1 430 025 | 1 765 704 | 1 964 428 | 1 925 800 | 1 937 150 | 1 915 250 | 1 066 100 | 1 225 050 | 945 050 | 1 100 200 |
| - kredyty i pożyczki | 3 938 430 | 4 679 499 | 4 986 287 | 5 250 658 | 5 658 220 | 6 755 871 | 7 019 428 | 9 400 560 | 13 433 612 | 17 099 678 | 20 898 522 |
| - przyjęte depozyty | 17 788 | 5 649 | 1 853 | 2 659 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| - zobowiązania wymagalne, w tym: | 194 781 | 252 170 | 227 783 | 97 983 | 59 910 | 51 610 | 48 291 | 47 957 | 47 504 | 101 403 | 109 745 |
| -z tytułu dostaw towarów i usług | 156 093 | 200 303 | 191 927 | 83 169 | 51 716 | 44 698 | 42 240 | 40 154 | 32 892 | 76 259 | 94 682 |
| **Powiaty** | | | | | | | | | | | |
| Zobowiązania ogółem, z tego: | 494 818 | 890 564 | 1 225 226 | 1 480 003 | 1 815 593 | 2 492 694 | 2 639 529 | 2 888 909 | 3 907 312 | 5 435 587 | 6 136 855 |
| - emisja papierów wartościowych | 102 800 | 199 650 | 240 350 | 295 550 | 350 460 | 449 720 | 486 130 | 467 560 | 517 871 | 217 854 | 190 594 |
| - kredyty i pożyczki | 326 356 | 644 643 | 925 098 | 1 171 463 | 1 456 641 | 2 031 094 | 2 147 389 | 2 417 205 | 3 373 592 | 5 196 496 | 5 936 323 |
| - przyjęte depozyty | 5 916 | 2 660 | 2 225 | 715 | 0 | 0 | 0 | 14 | 0 | 6 | 0 |
| - zobowiązania wymagalne, w tym: | 59 746 | 43 611 | 57 553 | 12 275 | 8 491 | 11 880 | 6 010 | 4 130 | 15 849 | 21 230 | 9 938 |
| -z tytułu dostaw towarów i usług | 33 844 | 12 971 | 16 457 | 8 172 | 6 035 | 7 273 | 4 017 | 958 | 2 160 | 903 | 963 |
| **Województwa samorządowe** | | | | | | | | | | | |
| Zobowiązania ogółem, z tego: | 293 188 | 433 583 | 642 518 | 561 451 | 882 621 | 1 573 979 | 2 019 320 | 2 289 451 | 3 046 161 | 4 291 150 | 5 555 073 |
| - emisja papierów wartościowych | 69 400 | 124 700 | 124 700 | 120 000 | 116 500 | 226 600 | 351 000 | 116 000 | 448 872 | 332 745 | 366 178 |
| - kredyty i pożyczki | 193 566 | 285 856 | 498 740 | 424 198 | 760 204 | 1 341 615 | 1 665 181 | 2 171 387 | 2 594 319 | 3 951 541 | 5 188 143 |
| - przyjęte depozyty | 730 | 1 | 7 | 7 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| - zobowiązania wymagalne, w tym: | 29 492 | 23 026 | 19 072 | 17 245 | 5 917 | 5 764 | 3 139 | 2 064 | 2 970 | 6 865 | 752 |
| -z tytułu dostaw towarów i usług | 22 454 | 15 299 | 13 477 | 9 671 | 2 456 | 3 077 | 1 126 | 409 | 521 | 3 579 | 708 |

Źródło: opracowanie własne.

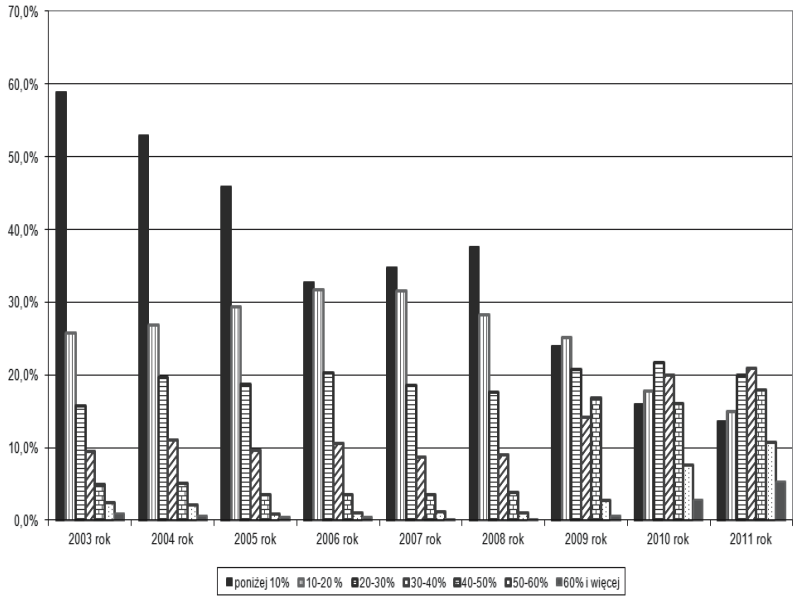
Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 05/09/2026 17:06:18



Prawną granicą dla wielkości długu publicznego JST jest wyznaczony w Ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych limit zadłużenia, który na koniec poszczególnych kwartałów i na koniec roku nie może przekroczyć 60% w relacji do dochodów. Relacja ta zgodnie ze wskazaną ustawą została utrzymana w Ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych. Ten sposób liczenia poziomu zadłużenia będzie obowiązywać do końca 2013 r., kiedy wejdą przepisy art. 243 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wskazujące na indywidualną limitację zadłużenia zgodnie z regulacjami wskazywanej ustawy.

Należy podkreślić, że przeciętne zadłużenie JST w analizowanym okresie wciąż rosło, relacja zobowiązań do dochodów we wszystkich typach JST systematycznie się zwiększała, w najniższym stopniu w powiatach, w średnim – w gminach, a najbardziej w województwach samorządowych i miastach na prawach powiatu. Kształtowanie się poziomu relacji zadłużenia JST do dochodów ogółem[2] w analizowanym okresie lat 2003–2011 prezentują rysunki 1–4.

Z zaprezentowanych danych wynika, że najwięcej gmin było zadłużonych w przedziale 30–40%, ale od 2003 r. znacząco zwiększyła się liczba gmin o zadłużeniu powyżej 40%. Bardzo niepokojąca była tendencja w miastach na prawach powiatu, gdzie 46,9% gmin plasowało się w przedziale 30–50%. Drastycznie wzrosła też liczba miast na prawach powiatu zadłużonych na więcej niż 50%.

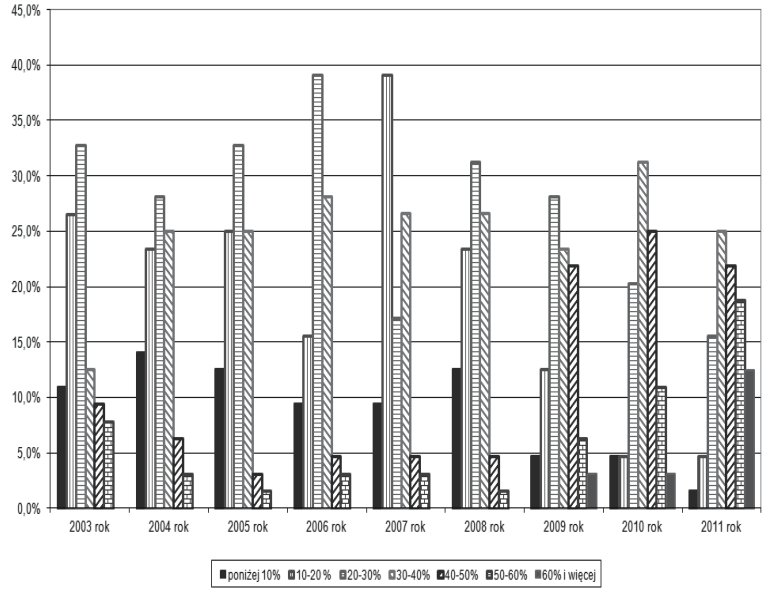



Rysunek 1. Wskaźnik zadłużenia dla gmin wyrażony w %

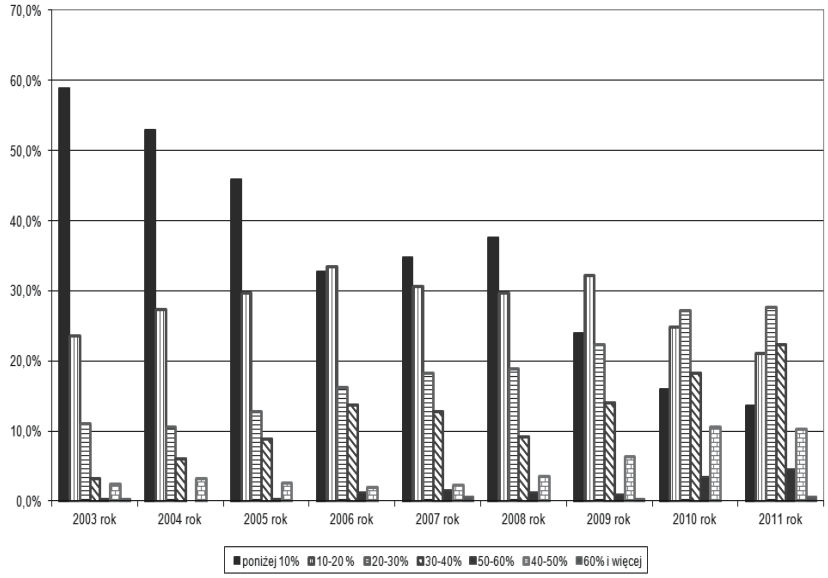
[2] Wskazana relacja to wskaźnik limitacji zadłużenia obowiązujący do końca 2013 r.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 05/09/2026 17:06:18





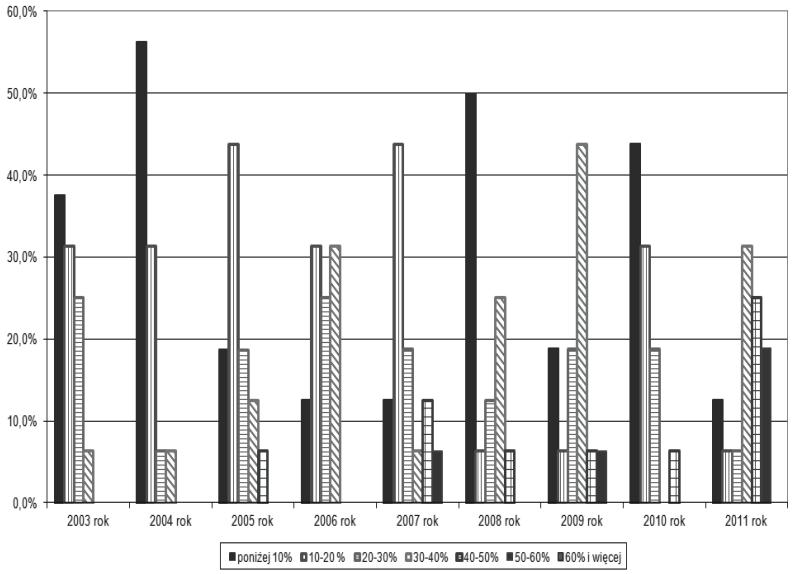

Rysunek 2. Wskaźnik zadłużenia dla miast na prawach powiatu wyrażony w %




Rysunek 3. Wskaźnik zadłużenia dla powiatów wyrażony w %

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 05/09/2026 17:06:18






Rysunek 4. Wskaźnik zadłużenia dla województw wyrażony w %

Źródło: opracowanie własne.

Najwięcej jednostek powiatowych było zadłużonych w przedziale 20–30%, jedynie 37,6% jednostek powiatowych miało zadłużenie powyżej 30%, co w stosunku do miast na prawach powiatu (78,1%) było znacząco mniejszą liczbą. Do roku 2010 samorządy województwa w porównaniu z pozostałymi typami jednostek samorządowych wykazywały nieznaczne zadłużenie, jednak wzrosło ono drastycznie w 2011 r. W największej liczbie jednostek wynosiło ono 30–40%.

### 3. Skutki zaciągania zobowiązań dłużnych

Zaciąganie zobowiązań dłużnych wiąże się zarówno z pozytywnymi, jak i negatywnymi skutkami. Oczywiście nie można negować roli długu jako czynnika przyspieszającego rozwój społeczno-gospodarczy. Dług o charakterze długoterminowym znacząco przyczynia się do rozwoju jakości świadczonych usług i rozwoju infrastruktury. Mamy tutaj do czynienia nie tylko z odnawianiem, ale przede wszystkim modernizacją infrastruktury. Większość jednostek samorządowych wykorzystuje zadłużenie do zmian ilościowych oraz w kwestii standardu świadczonych usług. Jest to ważny argument przemawiający za zaciąganiem długu, gdyż każda modernizacja infrastruktury daje szansę obniżenia kosztów eksploatacyjnych związanych z wykorzystaniem majątku w realizacji zadań.

Rok 2008 stanowił początek znaczącego przyspieszenia w kwestii wykorzystania środków Unii Europejskiej. Skutkowało to nie tylko zmianami w przepisach prawa,

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 05/09/2026 17:06:18



ułatwiającymi dostęp do zaciągania zobowiązań dłużnych, ale również gwałtowną tendencją do zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego. Należy wskazać, że o ile przepisy prawa ułatwiają zaciąganie zobowiązań dłużnych związanych z wykorzystaniem środków UE, to w równym stopniu zawierają restrykcje i określają tryb postępowania w sytuacji, kiedy zaciągnięty dług na sfinansowanie programów i projektów współfinansowanych ze środków UE nie podlega wyłączeniu z klasyfikacji tytułów dłużnych.

Niepokojące zjawisko stanowi brak dywersyfikacji tytułów dłużnych. Jednostki samorządu terytorialnego odchodzą od wykorzystania w finansowaniu papierów dłużnych. Jest to podyktowane lepszą dostępnością kredytu w związku z wykorzystaniem go jako źródła prefinansowania przy projektach i programach współfinansowanych ze środków UE.

Rozpatrując istniejącą tendencję zwiększenia się udziału zobowiązań wymagalnych, należy wskazać, że jest to niedopuszczalne, gdyż naraża budżety samorządowe na wzrost kosztów obsługi długu. Ustawa o finansach publicznych zobowiązuje do terminowego dokonywania zapłaty, ustawa o dyscyplinie finansów publicznych przewiduje restrykcje w stosunku do osób, które nadzorują oraz bezpośrednio odpowiadają za powstanie zobowiązań wymagalnych. Niestety problemy finansowe, brak płynności, jak również zjawisko nieodpowiedzialności zarządzających jednostkami organizacyjnymi (np. szpitalami) powoduje wzrost zobowiązań wymagalnych.

Rozważając wykorzystanie instrumentów dłużnych, należy brać pod uwagę czynnik ryzyka. Niewłaściwy dobór instrumentów dłużnych do danego przedsięwzięcia (projektu, programu) skutkuje nieprzewidzianymi kosztami obsługi zadłużenia w przyszłości. Taka sytuacja z punktu widzenia prawa nie powinna się zdarzyć. Zatem konieczne jest prowadzenie polityki zaciągania zobowiązań dłużnych, która nie tylko pozwoli na oszacowanie skutków wykorzystania instrumentów dłużnych, ale pozwoli na minimalizację kosztów w horyzoncie określonym przez terminy wykupu instrumentów dłużnych o najdłuższych terminach zapadalności i istotnym udziale w długu, poprzez optymalny dobór rynków, instrumentów zarządzania długiem, struktury finansowania potrzeb pożyczkowych i terminów emisji. Należy zwrócić uwagę na jakość decyzji podejmowanych przez organy samorządowe. Podejmując decyzje o wykorzystaniu instrumentu dłużnego, powinny się one kierować kryterium zwiększania efektywności wykorzystywanych instrumentów, co przyczyniłoby się do obniżenia kosztów obsługi długu i ograniczenia ryzyka refinansowania. Trzeci postulat kierowany pod adresem organów samorządowych to konieczność zapewnienia bieżącej i długookresowej zdolności do wywiązywania się z zobowiązań oraz zgodności z obowiązującymi przepisami krajowymi i zagranicznymi (legalności) w zakresie wykorzystywanych instrumentów dłużnych przy ograniczeniu ryzyka negatywnego wpływu na państwowy dług publiczny. Nie zawsze to, co jest możliwe w sektorze komercyjnym, da się zastosować w podsektorze samorządowym. Powinny o tym pamiętać organy samorządowe, gdyż oferta instrumentów finansowych będzie niewątpliwie szeroka, a obowiązujące prawo będzie ograniczało dostępność do nich.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 05/09/2026 17:06:18



Zatem podstawowe kryterium stanowi legalność, ale ważny jest również rozsądek, rozumiany jako przewidywanie ryzyka, ograniczanie go oraz osiąganie efektywności w ramach obowiązującego prawa.

Należy również podnieść dyskusyjny argument, że spłata długu zostaje przeniesiona na przyszłe pokolenia. Wskazuje się na fakt korelacji spłaty zadłużenia w trakcie życia zadania (świadczenia usług), co oznacza, że pokolenia, które będą korzystać z danego dobra w trakcie okresu eksploatacji zadania, powinny partycypować w kosztach spłaty zadłużenia poprzez płacone daniny [Piotrowska-Marczak, 1997, s. 48; Trojak, 2000, s. 256]. Jest to niewątpliwie słuszny postulat, ale w literaturze przedmiotu występują również opinie, że kreowane obecnie rozwiązania finansowe (np. polityka finansowa oraz strategia finansowa) i bieżące decyzje o zaciąganiu długu nie zawsze będą obciążeniem dla przyszłych pokoleń [Filipiak, 2008].

Negatywne aspekty zadłużenia wynikają w szczególności z niedoszacowania ryzyka związanego z wykorzystaniem instrumentów dłużnych [Filipiak, 2010a], braku umiejętności pomiaru wpływu zadłużenia na zdolność do wywiązywania się z zobowiązań [Filipiak, 2010b] oraz z przekroczenia poziomu 3/5 wartości rocznego PKB państwowego długu publicznego [Konstytucja, art. 216, ust. 5], przekroczenia relacji 60% zadłużenia publicznego do PKB [Ustawa z dnia 27 sierpnia o finansach…, 2009], a od 2014 r. indywidualnej limitacji zadłużenia.

W kontekście powyższych rozważań należy zwrócić szczególną uwagę na ryzyko związane z instrumentami dłużnymi. Na ten właśnie problem wskazuje przeprowadzona analiza, gdyż dominującymi instrumentami są instrumenty narażone na ryzyko transakcyjne, refinansowania, kursowe, walutowe, stopy procentowej czy też kredytowe (czyli kredyty i pożyczki) [Filipiak, 2010a]. Konieczne staje się pogłębienie analizy w kwestii ustalenia dominującej grupy instrumentów dłużnych w strukturze zadłużenia. Powinna ona zmierzać do określenia szczegółowego wpływu instrumentów dłużnych znajdujących się w danej grupie na poziom ryzyka. Dzięki takiemu podejściu istnieje możliwość złagodzenia skutków wskazanych ryzyk oraz zabezpieczenia się przed ich wystąpieniem.

## Zakończenie

Należy podkreślić, że ustawodawca – poprzez wprowadzenie przepisów dotyczących klasyfikacji tytułów dłużnych – w sposób świadomy ograniczył dostęp jednostek samorządu terytorialnego do instrumentów dłużnych. Podstawowym celem tych działań było zapewnienie wypłacalności jednostek samorządowych i ograniczenie rozmiaru samorządowego długu publicznego. Ponadto ustawodawca chciał ograniczyć ryzyko związane z zaciągniętym samorządowym długiem publicznym oraz wprowadzić konieczność zarządzania skutkami związanymi z posiadaniem instrumentów dłużnych.

Z drugiej strony ustawodawca ustanowił przepisy zwiększające zdolność jednostek samorządu terytorialnego do absorpcji środków Unii Europejskiej. Jednakże,

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 05/09/2026 17:06:18



liberalizując przepisy prawa, nałożył na organy samorządowe obowiązek zarządzania ryzykiem, w tym związanym z wykorzystaniem instrumentów dłużnych.

Rosnące zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego wynika nie tylko z chęci zapewnienia trwałego rozwoju dzięki środkom Unii Europejskiej, ale jest również efektem kryzysu gospodarczego, obsługi zadłużenia wynikającego z realizacji zadań infrastrukturalnych, na które wcześniej został zaciągnięty dług, oraz rosnącego zapotrzebowania na środki finansowe spowodowanego eksploatacją oddanych do użytkowania inwestycji.

## Bibliografia

1. Filipiak B., *Kierunki zarządzania ryzykiem dotyczącym państwowego długu publicznego*, [w:] *Ryzyko w finansach i bankowości*, B. Filipiak, M. Dylewski (red.), Difin, Warszawa 2010a.
2. Filipiak B., *Ryzyko decyzji finansowych podejmowanych przez organy samorządowe w świetle ustawy o finansach publicznych*, [w:] *Podmioty sektora finansów publicznych w warunkach ryzyka i niepewności*, B. Filipiak (red.), Zeszyty Naukowe WSB nr 26, WSB, Poznań 2010b.
3. Filipiak B., *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, PWE, Warszawa 2008.
4. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).
5. Piotrowska-Marczak K., *Finanse lokalne w Polsce*, PWN, Warszawa 1997.
6. *Pismo Ministerstwa Finansów Dep. Długu Publiczne*go Nr DP14/657/90/MKT/2009/3032.
7. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 grudnia 2010 r. *w sprawie przypadków, w których nie stosuje się ograniczeń dotyczących zaciągania niektórych zobowiązań finansowych przez jednostki sektora finansów publicznych, z wyjątkiem Skarbu Państwa* (Dz. U. 2010 Nr 250, poz. 1678).
8. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. *w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego* (Dz. U. 2011 Nr 298, poz. 1767).
9. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 marca 2010 r. *w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych* (Dz. U 2010 Nr 43, poz. 247).
10. *Sprawozdania roczne z działalności RIO za okres lat 2001–2011*, KRRIO, Warszawa.
11. Trojak M., *Zewnętrzne źródła finansowania gmin i ich wpływ na rozwój społeczności lokalnych*, [w:] *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, S. Dolata (red.), Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2000.
12. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. 2009 Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).
13. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych* (Dz. U. 2009 Nr 157, poz. 1241).

### Financing local government debt – instruments and their effects

The article focused on the debt problems in local government units. The purpose of the article is an indication of the availability and the effects of the use of debt instruments with regard to the level of indebtedness of local government. Legal analysis on the regulation is made and the extent of the use of debt instruments by government entities. There are showed the overall analysis of the level of indebtedness of local government units as a function of the use of debt instruments. In the context of an analysis estimates the effects of debt researched units.