

DOROTA JEGOROW

## STRUKTURA PRZYCHODÓW I ROZCHODÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO A WZROST ZADŁUŻENIA PUBLICZNEGO

### WPROWADZENIE

Problematyka zadłużenia sektora publicznego zachowuje swoją aktualność niezmiennie od lat. Sytuacja ta ma swoje podstawy w twierdzeniu, iż jednym z najistotniejszych problemów finansowych i ekonomicznych współczesnego świata jest dług publiczny<sup>1</sup>. W tym kontekście pojawia się również kwestia wzrastającego deficytu i zadłużenia sektora samorządu terytorialnego (JST), która budzi coraz większe obawy o stan polskich finansów publicznych<sup>2</sup>. Złożoność zagadnienia obejmuje również określenie bezpiecznego poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, utrzymania ich płynności finansowej oraz zarządzania powstałym zadłużeniem<sup>3</sup>. Problematyka ta nie traci na aktualności, pomimo upływu lat. Systematycznie bowiem zwiększa się zadłużenie sektora finansów publicznych, a w tym najszybciej zmiany te dotyczą sektora samorządowego. Jednocześnie JST ograniczają zdolność do generowania dochodów własnych, przy czym nie ma zgodności co do podsta-

---

Dr DOROTA JEGOROW – Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Nauk Społecznych, Instytut Ekonomii i Zarządzania, Katedra Zastosowań Matematyki; adres do korespondencji: Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin; e-mail: [dorotajegorow@kul.pl](mailto:dorotajegorow@kul.pl)

<sup>1</sup> G. GÓRNIOWICZ, *Polski dług publiczny ze szczególnym uwzględnieniem sektora samorządowego*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania” 1(2012), s. 61.

<sup>2</sup> A. PARLIŃSKA, *Zadłużenie samorządów gminnych w Polsce w latach 2005-2012*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy” 4(2014), nr 40, s. 199.

<sup>3</sup> J. ZAWORA, P. ZAWORA, *Deficyt i zadłużenie samorządów gminnych w świetle ograniczeń ustawowych*, „Przedsiębiorstwo i Region” 5(2013), s. 131.

wowych determinant tego zjawiska<sup>4</sup>. Badacze wskazują ponadto na zawodność kluczowych dokumentów regulujących gospodarkę finansową JST<sup>5</sup>. Okazuje się zatem, że podjęta problematyka jest bardzo złożona i obejmuje w szczególności wymiar formalny, prawny, organizacyjny i operacyjny sektora samorządowego.

Pojawiające się w przestrzeni publicznej liczne informacje dotyczące zadłużenia sektora finansów publicznych cechuje wysoki poziom ogólności. Nie umniejszając znaczenia tego typu informacji, należy wskazać na brak analiz poświęconych kwestii zadłużenia sektora finansów publicznych w kontekście przychodów i rozchodów JST. Niniejszy artykuł wpisuje się w zidentyfikowaną niszę poznawczą. W wymiarze praktycznym może stanowić ważne kompendium w kształtowaniu polityki publicznej uwzględniającej wszystkie poziomy decyzyjne, w tym organizację państwa oraz redystrybucję i alokację środków publicznych na każdym poziomie podziału terytorialnego.

Przeprowadzona analiza o charakterze ilościowym została oparta na danych Ministerstwa Finansów obejmujących szeregi czasowe sięgające 1999 roku (jednak długość wykorzystanych w poszczególnych analizach szeregów czasowych nie była jednakowa, ponieważ zależała wprost od dostępu do poszczególnych zbiorów danych). Analiza realizacyjno-wskaźnikowa, bazująca na miarach bezwzględnych i względnych, została uzupełniona o analizę korelacji.

## 1. MIEJSCE PRZYCHODÓW I ROZCHODÓW W BUDŻETACH JST

Budżety JST są bardzo ważnym elementem kształtowania rzeczywistości wspólnot lokalnych. W praktyce jednak nie są przedmiotem szerszego zainteresowania publicznego. Świadomość udziału i wpływu tej kategorii budżetowej na stan finansów publicznych odżywa zazwyczaj przy okazji inicjatyw politycznych. Żywiołowości tej nie towarzyszy jednak pełna sprawozdawczość. O ile dochody i wydatki znajdują poczytne miejsce w analizach sprawozdawczych dotyczących budżetu, o tyle przychody i rozchody w sprawozdawczości budżetowej pojawiają się dość rzadko.

---

<sup>4</sup> D. JEGOROW, *Obniżenie zdolności do generowania dochodów własnych województw – bariera w absorpcji funduszy europejskich*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy” 4(2016), nr 48, s. 301-311; D. JEGOROW, *Samodzielność finansowa polskich gmin – dyspersja regionalna*, „Zarządzanie. Teoria i Praktyka” 12(2015), nr 2, s. 25-30; M. PONIATOWICZ, J. SALACHNA, D. PERŁO, *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 38.

<sup>5</sup> M. DYLEWSKI, *Budżet roczny narzędzie stabilizacji czy destabilizacji systemu finansowego JST*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace” 2017, nr 1, s. 89.

Budżet JST określa dochody i wydatki oraz przychody i rozchody danej jednostki. Budżet uchwalany jest na rok budżetowy zaczynający się z dniem 1 stycznia, a kończący 31 grudnia danego roku. Z punktu widzenia gospodarki finansowej można wyróżnić cztery rodzaje JST: gminę, miasto na prawach powiatu, powiat i województwo. Szczegółowe regulacje w tym zakresie zostały wpisane w ustawę o finansach publicznych (dalej cyt. u.f.p.)<sup>6</sup>. Według definicji formalnoprawnej przychody publiczne zaliczane są do środków publicznych i obejmują<sup>7</sup>:

1) przychody budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych pochodzące: ze sprzedaży papierów wartościowych, z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz majątku jednostek samorządu terytorialnego, ze spłat pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych, z otrzymanych pożyczek i kredytów, z innych operacji finansowych;

2) przychody jednostek sektora finansów publicznych pochodzące z prowadzonej przez nie działalności oraz pochodzące z innych źródeł.

Z kolei rozchody publiczne, według definicji formalnoprawnej, obejmują<sup>8</sup>: spłaty otrzymanych pożyczek i kredytów, wykup papierów wartościowych, udzielone pożyczki i kredyty, płatności wynikające z odrębnych ustaw, których źródłem finansowania są przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa, inne operacje finansowe związane z zarządzaniem długiem publicznym i płynnością, płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych.

Przychody publiczne (budżetowe) wynikają głównie z przeprowadzonych przez jednostki operacji dłużnych, w związku z tym są pozycjami o charakterze zwrotnym<sup>9</sup>. Rozchody publiczne (budżetowe) odzwierciedlają przede wszystkim przeprowadzone przez jednostki operacje zwrotne (spłaty zaciągniętych kredytów, pożyczek, wyemitowanych papierów wartościowych). Przychody i rozchody budżetowe, które z zasady powinny mieć charakter uzupełniający, są często zaliczane do tzw. budżetu pod kreską. Przychody i rozchody budżetu państwa są podzielone na następujące pozycje: finansowanie krajowe, finansowanie zagraniczne, przychody z prywatyzacji i ich rozdysponowanie. Różnica obejmuje finansowanie deficytu

---

<sup>6</sup> Dz.U. nr 157, poz. 1240.

<sup>7</sup> Art. 5 u.f.p.

<sup>8</sup> Art. 6 u.f.p.

<sup>9</sup> K. MARCHEWKA-BARTKOWIAK, *Przychody publiczne*, w: *Leksykon budżetowy*, <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=9E237A2B72506FD6C1257A620038CDBD&litera=P>. [dostęp: 05.05.2017].

budżetu państwa i budżetu środków europejskich<sup>10</sup>. W praktyce społeczna percepcja przychodów i rozchodów publicznych może wprowadzać w błąd.

W analizie zadłużenia sektora finansów publicznych ważne jest rozróżnienie „wydatków publicznych” od „rozchodów publicznych”. Tymczasem w piśmiennictwie zagadnienie to jest oceniane niejednoznacznie. Dotyczy to m.in. zasadności wyodrębniania obu tych kategorii oraz stosowanego kryterium podziału o charakterze ekonomicznym. Wydatki publiczne cechuje bezzwrotny charakter płatności, a rozchody publiczne są z kolei płatnościami o charakterze zwrotnym<sup>11</sup>. Podział ten jest uzasadniony ze względu na istotę ekonomiczną wydatków. W piśmiennictwie są one bowiem uznawane za ostateczny skutek fiskalnej aktywności państwa, związany z realizacją jego funkcji, który przejawia się właśnie w wydatkowaniu zgromadzonych środków pieniężnych<sup>12</sup>. Analogicznie jest w przypadku kategorii: „dochodów publicznych” i „przychodów publicznych”.

## 2. PROBLEMATYKA ZADŁUŻENIA SEKTORA SAMORZĄDOWEGO W POLSCE NA PODSTAWIE LITERATURY

Ważkość problematyki wzrostu zadłużenia JST w Polsce ma odzwierciedlenie w licznych rozprawach naukowych osadzonych w analizie uregulowań prawnych<sup>13</sup>, jak i kwestiach gospodarowania<sup>14</sup>. Rozważaniom teoretycznym towarzyszą liczne studia empiryczne opisujące skalę i strukturę problemu<sup>15</sup>, w tym podejmujące

---

<sup>10</sup> K. MARCHEWKA-BARTKOWIAK, *Rozchody publiczne*, w: *Leksykon budżetowy*, <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=4CC22364B5B6CD41C1257A62003926E8&litera=R> [dostęp: 05.05.2017].

<sup>11</sup> K. NIZIOŁ, *Analiza pojęć „wydatków publicznych”, „wydatków budżetu państwa” oraz „rozchodów publicznych” na gruncie ustawy o finansach publicznych*, t. VII, PWSZ IPiA Studia Lubuskie, Sulechów 2011, s. 326.

<sup>12</sup> S. OWSIAK, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 233.

<sup>13</sup> J. ZALEŚNY, *Samodzielność finansowa gminy – założenia i rezultaty*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 27(2015), nr 5, s. 26-49, s. 34; M. KOTULSKI, *Samodzielność samorządu terytorialnego w aspekcie decentralizacji finansów publicznych*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 4(2004), nr 1, s. 123, 150, 151.

<sup>14</sup> M. PONIATOWICZ, *Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 2015, nr 404, s. 11-30; D. JEGOROW, L. GRUSZECKI, *Administracja publiczna w potransformacyjnej Polsce – dysfunkcje ograniczające rozwój społeczno-gospodarczy*, PWSZ, Chełm 2017, s. 82-96.

<sup>15</sup> J. ZAWORA, P. ZAWORA, *Deficyt i zadłużenie*, s. 131-139; D. JEGOROW, *Obniżenie zdolności*, s. 301-311; D. JEGOROW, *Samodzielność finansowa*, s. 25-30.

problematykę funduszy publicznych wpisanych w politykę spójności Unii Europejskiej<sup>16</sup> oraz strukturalne problemy sektora publicznego związane głównie z nadmierną rozbudową aparatu urzędniczego<sup>17</sup>. Większość rozważań prowadzi wprost to zidentyfikowania problemu nadmiernego zadłużenia sektora samorządowego, a pośrednio zadłużenia publicznego.

Systematyczny wzrost zadłużenia sektora samorządowego stał się kluczową determinantą wprowadzenia nowych regulacji prawnych dotyczących maksymalnego poziomu zadłużenia. Nowe zasady, obowiązujące od 2014 roku, spowodowały zmiany w konstruowaniu budżetów JST. Większa dyscyplina budżetowa ma swoje odzwierciedlenie w mechanizmie ustalania maksymalnego wskaźnika spłaty zobowiązań dla danego roku. Nowe indywidualne wskaźniki zadłużenia (IWZ) wylicza się na podstawie wielkości nadwyżki operacyjnej osiągniętej przez daną jednostkę za ostatnie trzy lata poprzedzające dany rok budżetowy, w którym będą zaciągane zobowiązania dłużne (art. 243 u.f.p.). Zgodnie ze wspomnianymi regulacjami stosunek kosztów obsługi długu w danym roku do dochodów w tym samym roku nie może przekroczyć średniej z wyliczonych dla trzech poprzednich lat stosunków nadwyżki operacyjnej (powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku). Badacze wskazują jednak, że IWZ obarczony jest licznymi wadami metodologicznymi ograniczającymi możliwość skutecznej kontroli budżetów, a jednocześnie pozwalającymi na konstrukcję wskaźników nie oddających rzeczywistej sytuacji finansowej JST<sup>18</sup>. Ważną zasadą dotyczącą JST jest również obowiązująca od 2011 roku (art. 242 u.f.p.) reguła zrównoważonego budżetu bieżącego, oznaczająca zakaz finansowania długiem wydatków bieżących JST<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> D. JEGOROW, *Gminy powiatu chełmskiego w realizacji celów polityki spójności*, w: *Nowoczesny samorząd społeczeństwa obywatelskiego*, red. I. Rycerska, M. Gołoś, Wyższa Szkoła Stosunków Międzynarodowych i Komunikacji Społecznej w Chełmie, Chełm 2017, s. 129-140; D. JEGOROW, *Lokalny wymiar polityki spójności*, „Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku. Nauki Ekonomiczne” 23(2016), s. 345-356; D. JEGOROW, L. GRUSZECKI, *Samorząd terytorialny w realizacji celów polityki spójności – doświadczenia powiatów chełmskich*, w: *25 lat polskiej samorządności. Cykl konferencyjno-monograficzny: Studia nad samorządem terytorialnym Europy Środkowo-Wschodniej*, red. I. Lasek-Surowiec, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Chełmie, Chełm 2016, s. 137-148; D. JEGOROW, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjent polityki spójności*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy” 1(2017), nr 49, s. 168-181.

<sup>17</sup> D. JEGOROW, *Funkcjonowanie administracji publicznej na poziomie samorządu terytorialnego a wzrost wydatków publicznych*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 18(2017), z. 7, cz. 2, s. 33-49; D. JEGOROW, L. GRUSZECKI, *Administracja publiczna*, s. 82-95.

<sup>18</sup> T. WOŁOWIEC, *Obligacje przychodowe a finansowanie gminnych inwestycji*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 5, s. 70-83.

<sup>19</sup> M. PONIATOWICZ, *Determinanty autonomii*, s. 27; J. KOTLIŃSKA, *Finanse JST w nowych regulacjach zadłużeniowych*, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy” 2014, nr 7, s. 52, 49-62.

Przyjmowane reguły fiskalne mają zarówno swoich zwolenników, jak i przeciwników. W wymiarze operacyjnym wskazuje się na sprzeczność dotyczącą organizacji państwa w zakresie samorządu terytorialnego i zadań, do jakich realizacji jest on zobowiązany. Brak równości pomiędzy decentralizacją państwa a decentralizacją środków publicznych łączony jest z problematyką zadłużenia sektora samorządowego<sup>20</sup>. Teza ta, choć ma wielu zwolenników, to jednocześnie nie brakuje przykładów jawnej niegospodarności JST, w tym naruszania dyscypliny finansów publicznych. Bogate studium empiryczne dostarczają w tym zakresie raporty Najwyższej Izby Kontroli, m.in. wskazujące na przykłady obchodzenia mechanizmów ostrożnościowych oraz korzystania przez JST z usług tzw. parabanków.

Ulegająca systematycznemu pogorszeniu sytuacja finansowa JST skłania wielu włodarzy do poszukiwania najbardziej optymalnych sposobów finansowania planowych przedsięwzięć, często z pominięciem ustawowych restrykcji regulujących dług lokalny. Niezależnie, czy działania te wpisane są w nieświadomość, czy też niegospodarność lokalnych dygnitarzy, kwestie te należy łączyć z niegospodarnością w zarządzaniu środkami publicznymi. Rozważając problematykę zadłużenia JST, nie wolno zapominać o ukrytych (pozabudżetowych) formach zadłużania<sup>21</sup>. Zagadnienie to wykracza jednak poza podstawową sprawozdawczość statystyczną.

### 3. ZADŁUŻENIE SEKTORA SAMORZĄDOWEGO W LICZBACH

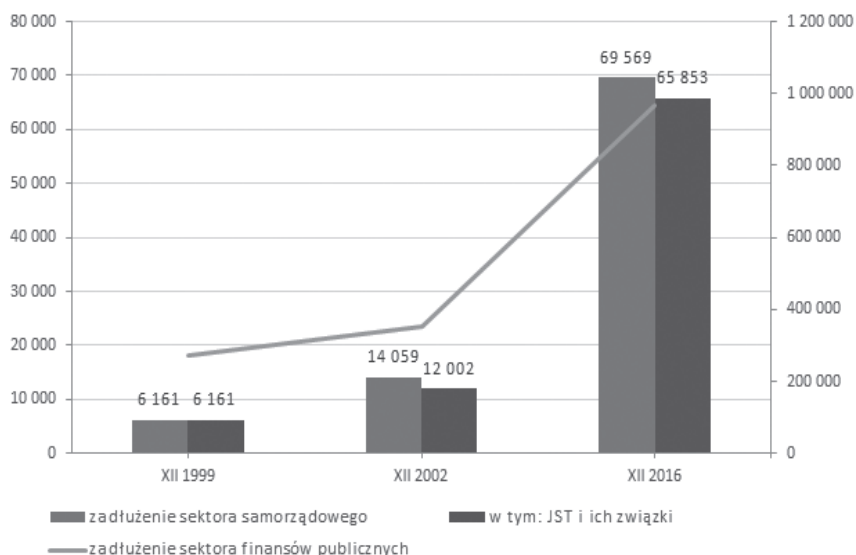
W wymiarze zadłużenia sektora finansów publicznych XXI wiek przyniósł znaczący przyrost w tej kategorii budżetowej, sięgający 700 mld zł<sup>22</sup>. Zadłużenie sektora samorządowego w tym samym czasie zwiększyło się o 60 mld zł (Wykres 1).

---

<sup>20</sup> J. KOTLIŃSKA, *Finanse JST*, s. 49.

<sup>21</sup> M. LANGER, *Ukryte formy zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego – próba oceny zjawiska*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2(2014), nr 4 s. 77, 83.

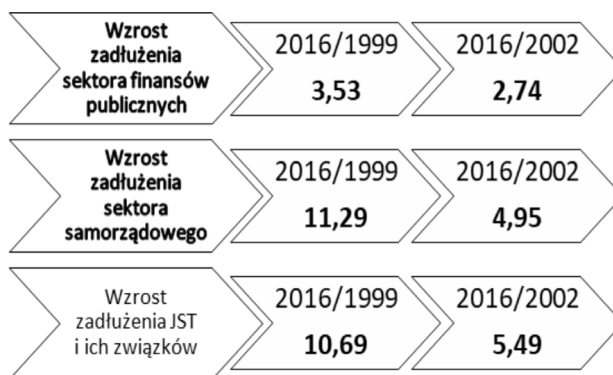
<sup>22</sup> Należy jednocześnie zaznaczyć, że kwota ta nie uwzględnia jednak chociażby nacjonalizacji Otwartych Funduszy Emerytalnych, co miało miejsce w roku 2014 i oszacowane zostało na poziomie 150 mld zł. Odwołując się bezpośrednio do statystyk Ministerstwa Finansów należy wskazać, że wartość zadłużenia sektora finansów publicznych według stanu na grudzień 2013 r. wynosiła 882 mld zł, a w marcu 2014 r. była to już kwota 782 mld zł.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MF.

Wykres 1. Zadłużenie sektora finansów publicznych po konsolidacji w latach 1999-2016 (w mln zł)

W ujęciu względnym zadłużenie sektora finansów publicznych zwiększyło się w XXI wieku ponad 3,5-krotnie. W tym samym czasie zadłużenie JST i ich związków zwiększyło się prawie 11-krotnie (Rysunek 1).

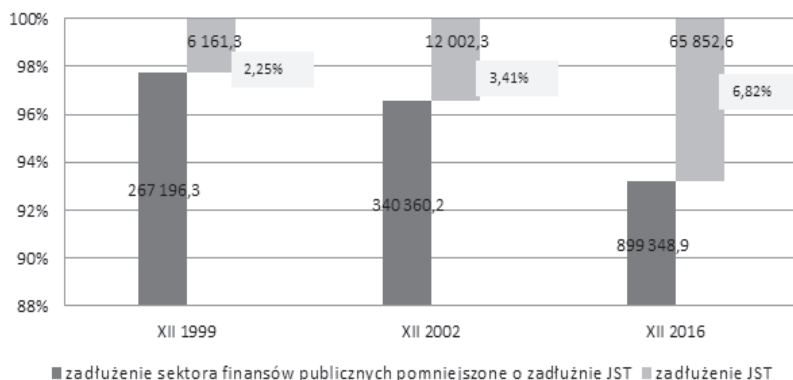


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MF.

Rysunek 1. Dynamika wzrostu zadłużenia sektora finansów publicznych w latach 1999-2016



Wielokrotne zwiększenie zadłużenia JST przełożyło się na wzrost jego udziału w ogólnym zadłużeniu sektora finansów publicznych, tj. z 2,25% na koniec 1999 r. do 6,82% na koniec roku 2016 (Wykres 2). Systematyczny wzrost tego wskaźnika w układzie r/r należy interpretować jako negatywną tendencję o złożonym podłożu.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MF.

Wykres 2. Relacja zadłużenie JST do zadłużenia sektora finansów publicznych po konsolidacji w wybranych latach (w mln zł)

Zaprezentowane wartości i relacje mają swoje wielorakie podłoże, wpisane zarówno w strukturalne zmiany w organizacji państwa, jak i w działania prorozwojowe. Znaczący przyrost zadłużenia sektora finansów publicznych w XXI wieku należy łączyć m.in. z realizacją projektów wpisanych w politykę spójności UE. Konstrukcja pomocy europejskiej z założenia obciąża państwa korzystające z funduszy europejskiej do współfinansowania realizowanych projektów. W praktyce bowiem Polska dokonywanymi wpłatami do budżetu UE pokrywa 32% transferów zwrotnych. Zobowiązania wynikające z systemu realizacji projektów europejskich spowodowały przeciętny realny poziom wsparcia dla każdego przedsięwzięcia do poziomu 37,2%. Na pozostałą część składają się w znaczącym stopniu krajowe środki publiczne<sup>23</sup>. Poza kwestią współfinansowania dyskusyjna jest również efektywność wielu przedsięwzięć. Okazuje się bowiem, że racjonalność gospodarcza w wielu przypadkach ustąpiła presji wydatkowej, co sprawiło, że niejednokrotnie zrealizowane zostały przedsięwzięcia fasadowe lub z założenia nieużyteczne<sup>24</sup>.

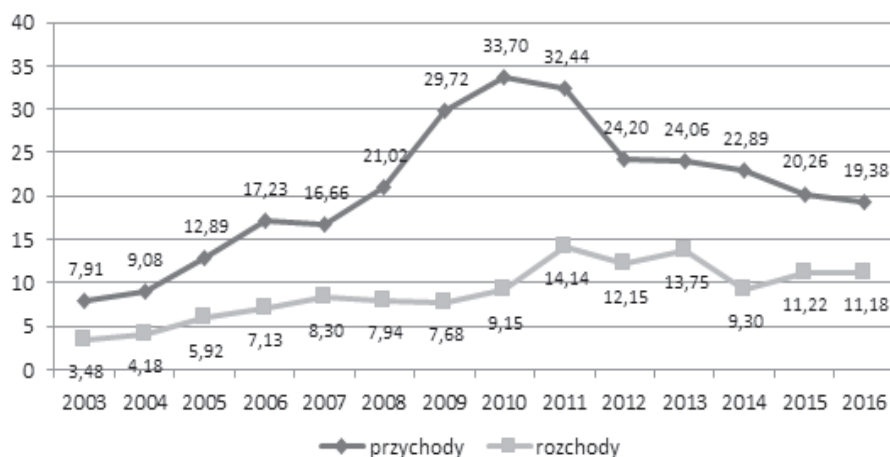
<sup>23</sup> D. JEGOROW, *Źródła finansowania projektów europejskich w wymiarze transferów finansowych Polska – Unia Europejska*, „Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” (Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie) 17(66)(2017), s. 67, 69.

<sup>24</sup> D. JEGOROW, *Fundusze europejskie – stymulanta i destymulanta rozwoju Polski*, „Roczniki Ekonomii i Zarządzania” 7(43)(2015), s. 7-20.



## 4. PRZYCHODY I ROZCHODY JST W LATACH 2003-2016

Przeciętne roczne poziomy przychodów i rozchodów JST pozostają ze sobą w statystycznie istotnej zależności. Potwierdza to analiza korelacji przeprowadzona na podstawie trzech testów:  $r_{p,r}$  (Pearsona) = 0,699,  $p = 0,005$ ;  $r_{p,r}$  (Tau b Kendalla) = 0,560,  $p = 0,005$ ;  $r_{p,r}$  (rho Spearmana) = 0,688,  $p = 0,007^{25}$ . Uzyskane wyniki pozwalają twierdzić, że zależność ta jest dość wyraźna.



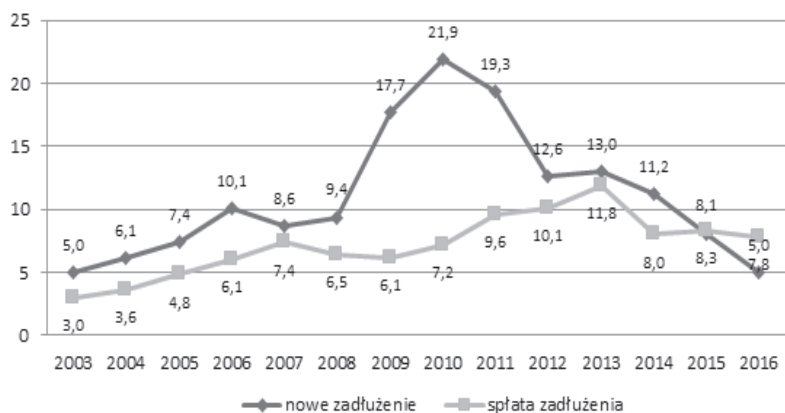
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.

Wykres 3. Przychody i rozchody JST w latach 2003-2016 (w mld zł)

Biorąc pod uwagę relację przychodów i rozchodów odpowiednio do nowego zadłużenia i spłaty zadłużenia okazuje się, że w obu tych zestawieniach zależność jest statystycznie istotna.

Również w przypadku zestawienia przychodów i nowego zadłużenia zależność jest statystycznie istotna. Potwierdzają to wysokie wartości współczynników korelacji:  $r_{p,nz}$  (Pearsona) = 0,913,  $p = 0,000$ ;  $r_{p,nz}$  (Tau b Kendalla) = 0,824,  $p = 0,000$ ;  $r_{p,nz}$  (rho Spearmana) = 0,913,  $p = 0,000$  (korelacja istotna na poziomie 0,01 dwustronnie). Zależność ta jest bardzo wyraźna. Podobna zależność występuje między wielkością rozchodów i spłaty zadłużenia:  $r_{r,sz}$  (Pearsona) = 0,963,  $p = 0,000$ ;  $r_{r,sz}$  (Tau b Kendalla) = 0,912,  $p = 0,000$ ;  $r_{r,sz}$  (rho Spearmana) = 0,978,  $p = 0,000$  (korelacja istotna na poziomie 0,01 dwustronnie).

<sup>25</sup> W większości analizowanych par korelacja jest istotna na poziomie 0,01 dwustronnie ( $p < 0,01$ ). Jedynie w dwóch spośród wszystkich analizowanych przypadków (obejmujących poszczególne poziomy JST) korelacja jest istotna na poziomie 0,05 dwustronnie ( $p < 0,05$ ).

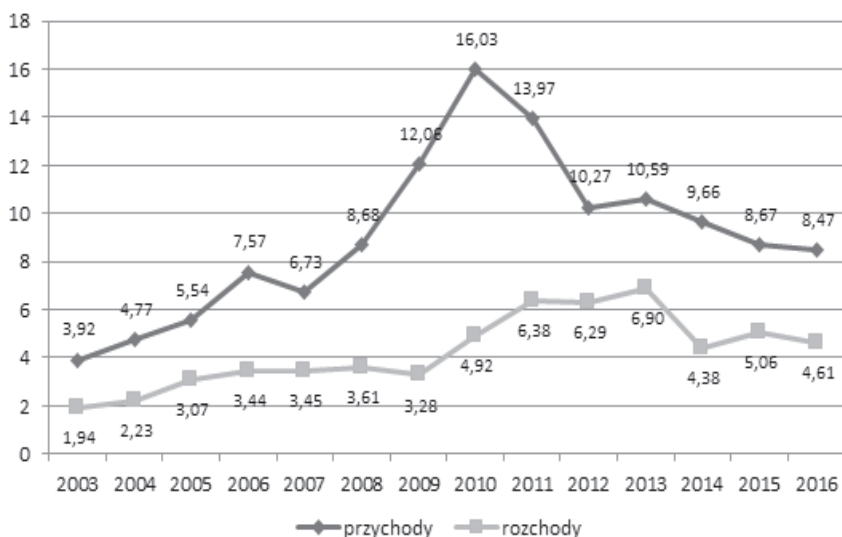


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.

Wykres 4. Nowe zadłużenie i spłata zadłużenia JST w latach 2003-2016 (w mld zł)

#### 4.1. GMINY

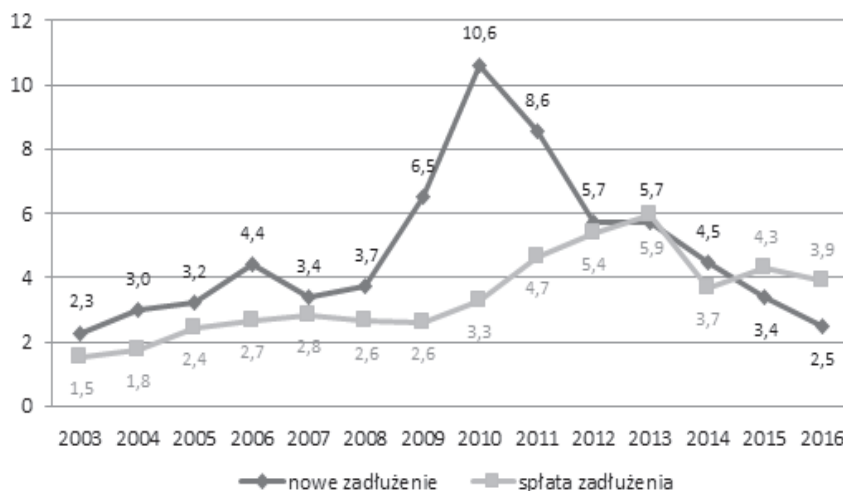
Tak jak w przypadku ogółu JST, również w przypadku gmin wystąpiła statystycznie istotna zależność między wielkością przychodów i rozchodów:  $r_{p,r}$  (Pearsona) = 0,682,  $p = 0,007$ ;  $r_{p,r}$  (Tau b Kendalla) = 0,604,  $p = 0,003$ ,  $r_{p,r}$  (rho Spearmana) = 0,727,  $p = 0,003$ , (korelacja istotna na poziomie 0,01 dwustronnie). Zależność ta ma charakter dość wyraźny.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.

Wykres 5. Przychody i rozchody gmin w latach 2003-2016 (w mld zł)

W przypadku gmin statystycznie istotna zależność pomiędzy kształtowaniem się w czasie wielkości nowego zadłużenia i wielkości spłaty zadłużenia nie ma potwierdzenia w analizie korelacji.



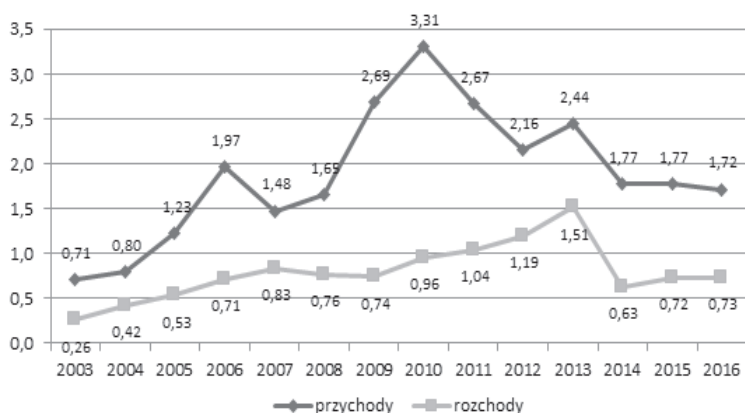
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.

Wykres 6. Nowe zadłużenie i spłata zadłużenia gmin w latach 2003-2016 (w mld zł)

W przypadku zestawienia przychodów i nowego zadłużenia zależność okazała się statystycznie istotna. Potwierdzają to wysokie wartości współczynników korelacji:  $r_{p,nz}$  (Pearsona) = 0,925,  $p = 0,000$ ;  $r_{p,nz}$  (Tau b Kendalla) = 0,824,  $p = 0,000$ ;  $r_{p,nz}$  (rho Spearmana) = 0,916,  $p = 0,000$  (korelacja istotna na poziomie 0,01 dwustronnie). Zależność ta jest bardzo wyraźna. Podobna zależność wystąpiła między wielkością rozchodów i spłatą zadłużenia:  $r_{r,sz}$  (Pearsona) = 0,976,  $p = 0,000$ ;  $r_{r,sz}$  (Tau b Kendalla) = 0,890,  $p = 0,000$ ;  $r_{r,sz}$  (rho Spearmana) = 0,969,  $p = 0,000$  (korelacja istotna na poziomie 0,01 dwustronnie).

#### 4.2. POWIATY

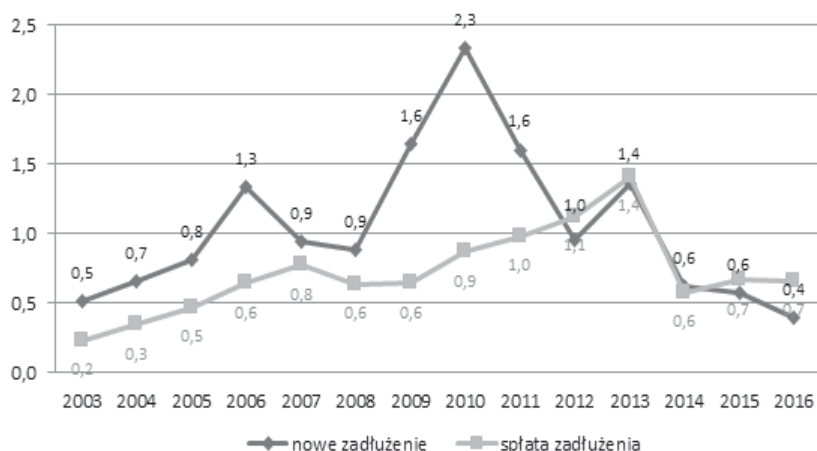
Tak jak w przypadku ogółu JST, również w przypadku powiatów wystąpiła statystycznie istotna zależność między wielkością przychodów i rozchodów:  $r_{p,r}$  (Pearsona) = 0,704,  $p = 0,005$ ;  $r_{p,r}$  (Tau b Kendalla) = 0,495,  $p = 0,014$ ;  $r_{p,r}$  (rho Spearmana) = 0,705,  $p = 0,005$  (korelacja istotna na poziomie 0,01 lub 0,05 dwustronnie). Zależność ta ma charakter przeciętny.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.

Wykres 7. Przychody i rozchody powiatów w latach 2003-2016 (w mld zł)

W przypadku zestawienia przychodów i nowego zadłużenia zależność okazała się również statystycznie istotna. Potwierdzają to wysokie wartości współczynników korelacji:  $r_{p,nz}$  (Pearsona) = 0,853,  $p = 0,000$ ;  $r_{p,nz}$  (Tau b Kendalla) = 0,648,  $p = 0,001$ ;  $r_{p,nz}$  (rho Spearmana) = 0,780,  $p = 0,001$  (korelacja istotna na poziomie 0,01 dwustronnie). Zależność ta jest dość wyraźna. Nieco silniejsza zależność wystąpiła między wielkością rozchodów i spłaty zadłużenia: (korelacja istotna na poziomie 0,01 dwustronnie).

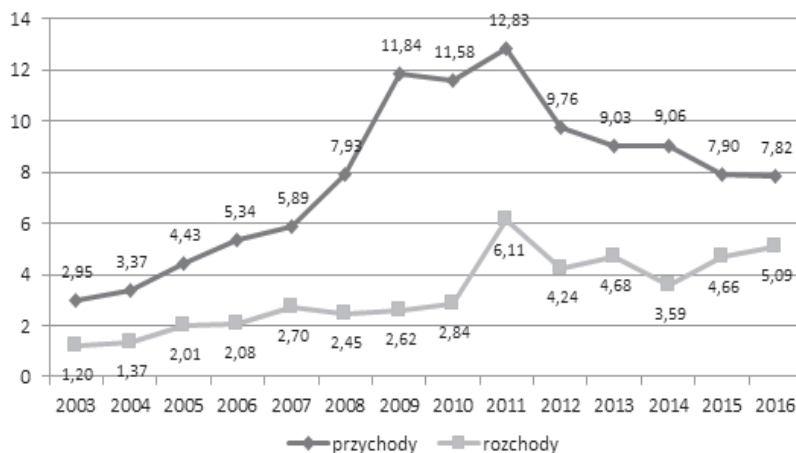


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.

Wykres 8. Nowe zadłużenie i spłata zadłużenia powiatów w latach 2003-2016 (w mld zł)

## 4.3. MIASTA NA PRAWACH POWIATU

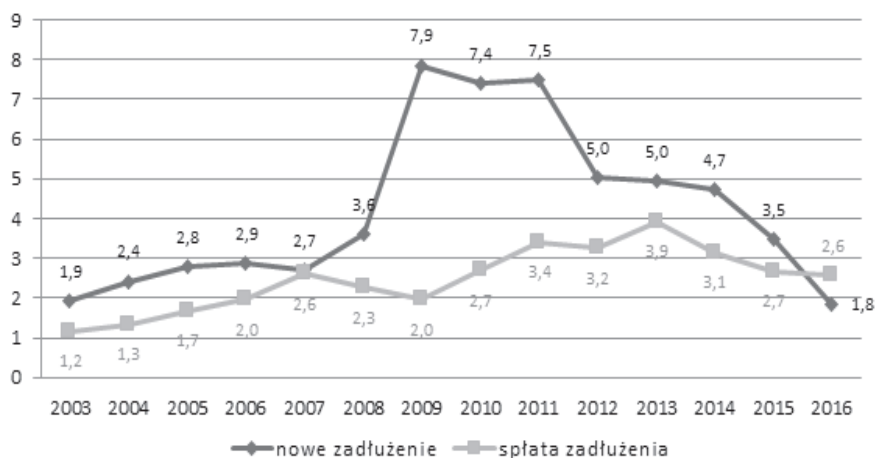
Tak jak w przypadku ogółu JST, również w przypadku miast wystąpiła statystycznie istotna zależność między wielkością przychodów i rozchodów:  $r_{p,r}$  (Pearsona) = 0,675,  $p = 0,008$ ;  $r_{p,r}$  (Tau b Kendalla) = 0,495,  $p = 0,014$ ;  $r_{p,r}$  (rho Spearmana) = 0,662,  $p = 0,010$  (korelacja istotna na poziomie 0,01 lub 0,05 dwustronnie). Zależność ta ma charakter przeciętny.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MF.

Wykres 9. Przychody i rozchody miast w latach 2003-2016 (w mld zł)

W przypadku zestawienia przychodów i nowego zadłużenia zależność okazała się również statystycznie istotna. Potwierdzają to wysokie wartości współczynników korelacji:  $r_{p,nz}$  (Pearsona) = 0,898,  $p = 0,000$ ;  $r_{p,nz}$  (Tau b Kendalla) = 0,802,  $p = 0,000$ ;  $r_{p,nz}$  (rho Spearmana) = 0,912,  $p = 0,000$  (korelacja istotna na poziomie 0,01 dwustronnie). Zależność ta jest dość wyraźna. Nieco słabsza zależność wystąpiła między wielkością rozchodów i spłaty zadłużenia:  $r_{r,sz}$  (Pearsona) = 0,835,  $p = 0,000$ ;  $r_{r,sz}$  (Tau b Kendalla) = 0,758,  $p = 0,000$ ;  $r_{r,sz}$  (rho Spearmana) = 0,868,  $p = 0,000$  (korelacja istotna na poziomie 0,01 dwustronnie).

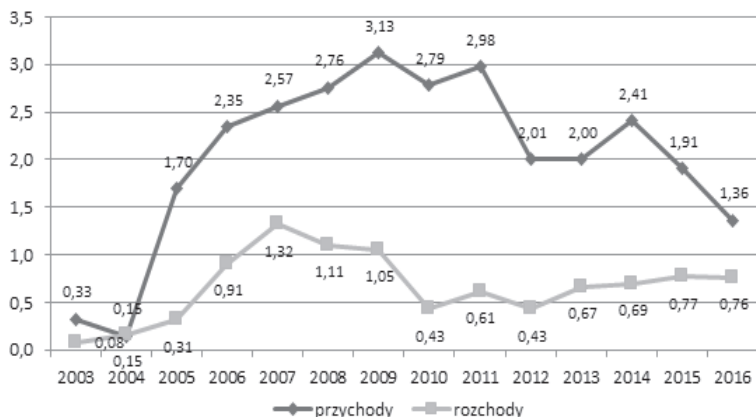


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MF.

Wykres 10. Nowe zadłużenie i spłata zadłużenia miast w latach 2003-2016 (w mld zł)

#### 4.4. WOJEWÓDZTWA

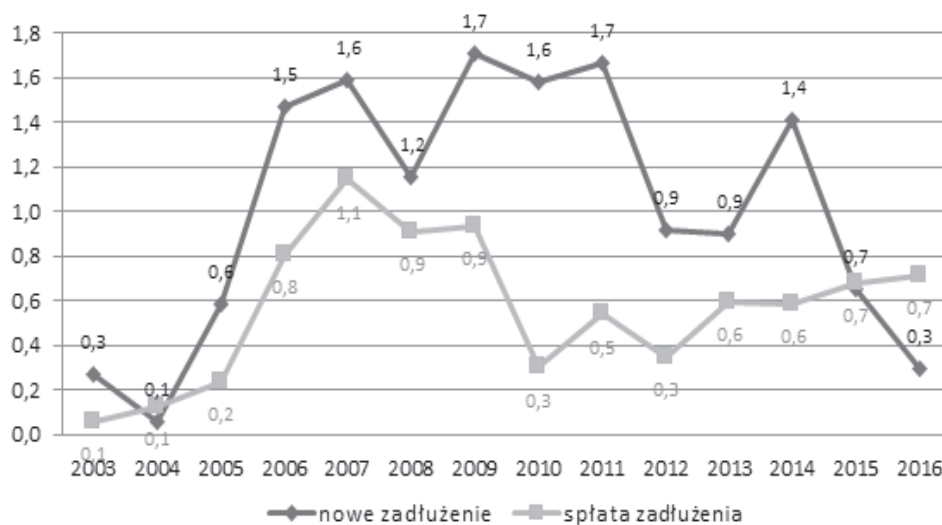
W przypadku województw analiza korelacji również wskazała na wystąpienie statystycznie istotnej zależności między wielością przychodów i rozchodów:  $r_{p,r}$  (Pearsona) = 0,693,  $p = 0,006$ ;  $r_{p,r}$  (Tau b Kendalla) = 0,407,  $p = 0,043$ ;  $r_{p,r}$  (rho Spearmana) = 0,547,  $p = 0,043$  (korelacja istotna na poziomie 0,01 lub 0,05 dwustronnie). Zależność tam ma charakter przeciętny.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MF.

Wykres 11. Przychody i rozchody województw w latach 2003-2016 (w mld zł)

W przypadku zestawienia przychodów i nowego zadłużenia zależność również okazała się statystycznie istotna. Potwierdzają to wysokie wartości współczynników korelacji:  $r_{p,nz}$  (Pearsona) = 0,923,  $p = 0,000$ ;  $r_{p,nz}$  (Tau b Kendalla) = 0,890,  $p = 0,000$ ;  $r_{p,nz}$  (rho Spearmana) = 0,960,  $p = 0,000$  (korelacja istotna na poziomie 0,01 dwustronnie). Zależność ta jest wyraźna. Zbliżona zależność wystąpiła między wielkością rozchodów i spłaty zadłużenia:  $r_{r,sz}$  (Pearsona) = 0,995,  $p = 0,000$ ,  $r_{r,sz}$  (Tau b Kendalla) = 0,912,  $p = 0,000$ ,  $r_{r,sz}$  (rho Spearmana) = 0,982,  $p = 0,000$  (korelacja istotna na poziomie 0,01 dwustronnie).



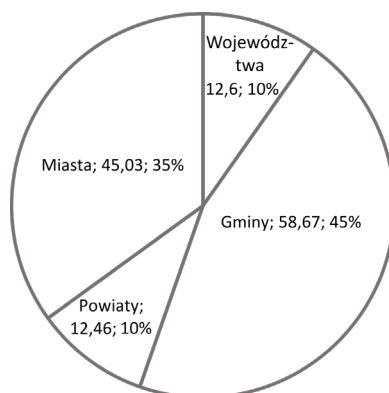
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MF.

Wykres 12. Nowe zadłużenie i spłata zadłużenia województw w latach 2003-2016 (w mld zł)

## 5. ZWROTNE INSTRUMENTY FINANSOWE JAKO DOMINUJĄCY ELEMENT PRZYCHODÓW JST W LATACH 2003-2016

Zwrotne instrumenty finansowe stanowią dominujący element przychodów JST, tj. z udziałem przekraczającym 53% (przeciętny wynik z lat 2003-2016). Na ten wynik składa się ponad 44-procentowy udział kredytów i pożyczek oraz ponad 10-procentowy udział papierów wartościowych. W latach 2003-2016 JST zaciągnęły kredyty i pożyczki na kwotę przekraczającą 128 mld zł. Najwięcej środków pozyskały w ten sposób gminy (Wykres 13).

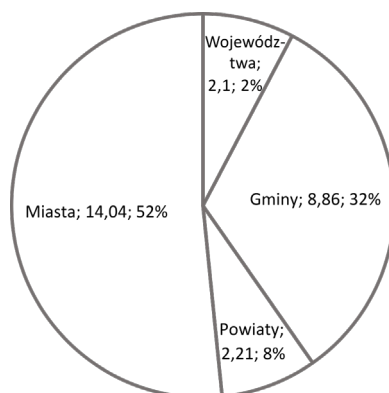




Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MF.

Wykres 13. Łączna wartość kredytów i pożyczek (w mld zł) zaciągniętych przez JST w latach 2003-2016

W latach 2003-2016 JST wyemitowały papiery wartościowe na kwotę przekraczającą 27 mld zł. W tym przypadku najwięcej środków trafiło do miast.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MF.

Wykres 14. Łączna wartość powstałych zobowiązań finansowych JST w latach 2003-2016 w kategorii: papiery wartościowe (w mld zł)

Zróżnicowany zakres zadań realizowanych przez poszczególne JST, zróżnicowany poziom kompetencji oraz posiadane zasoby determinują rodzaje zaciąganych zobowiązań finansowych. Ogólna sytuacja JST, wyznaczona rodzajem zaciąganych zobowiązań finansowych w układzie dynamicznym, wskazuje na wyraźną i bardzo wyraźną zgodność między gminami oraz powiatami i miastami, co potwierdza przeprowadzona analiza korelacji (Tabela 1). Od wyznaczonego wzorca odbiegają województwa.

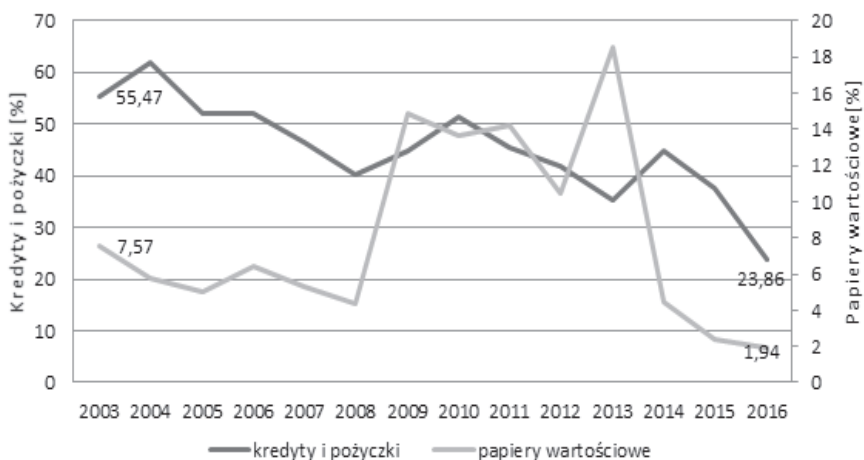
Tabela 1. Analiza korelacji wielkości zaciągniętych zobowiązań finansowych w postaci kredytów i pożyczek w latach 2003-2016 w układzie poszczególnych JST

| Test korelacji: gminy       |    | JST     | Powiaty | Miasta  | Województwa |
|-----------------------------|----|---------|---------|---------|-------------|
| Pearsona                    | WK | 0,972** | 0,903** | 0,839** | 0,541       |
|                             | p  | 0,000   | 0,000   | 0,000   | 0,056       |
| Tau b Kendalla              | WK | 0,897** | 0,641** | 0,769** | 0,436*      |
|                             | p  | 0,000   | 0,002   | 0,000   | 0,038       |
| rho Spearmana               | WK | 0,967** | 0,786** | 0,907** | 0,522       |
|                             | p  | 0,000   | 0,001   | 0,000   | 0,067       |
| Test korelacji: powiaty     |    | JST     | Gminy   | Miasta  | Województwa |
| Pearsona                    | WK | 0,893** | 0,903** | 0,692** | 0,592*      |
|                             | p  | 0,000   | 0,000   | 0,009   | 0,033       |
| Tau b Kendalla              | WK | 0,641** | 0,641** | 0,462*  | 0,385       |
|                             | p  | 0,002   | 0,002   | 0,028   | 0,067       |
| rho Spearmana               | WK | 0,769** | 0,786** | 0,593*  | 0,538       |
|                             | p  | 0,002   | 0,001   | 0,033   | 0,058       |
| Test korelacji: miasta      |    | JST     | Gminy   | Powiaty | Województwa |
| Pearsona                    | WK | 0,921** | 0,839** | 0,692** | 0,597*      |
|                             | p  | 0,000   | 0,000   | 0,009   | 0,031       |
| Tau b Kendalla              | WK | 0,769** | 0,769** | 0,593*  | 0,410       |
|                             | p  | 0,000   | 0,000   | 0,033   | 0,051       |
| rho Spearmana               | WK | 0,907** | 0,907** | 0,593*  | 0,505       |
|                             | p  | 0,000   | 0,000   | 0,033   | 0,078       |
| Test korelacji: województwa |    | JST     | Gminy   | Powiaty | Miasta      |
| Pearsona                    | WK | 0,676*  | 0,541   | 0,592*  | 0,597*      |
|                             | p  | 0,011   | 0,056   | 0,033   | 0,031       |
| Tau b Kendalla              | WK | 0,538*  | 0,436*  | 0,385   | 0,410       |
|                             | p  | 0,010   | 0,038   | 0,067   | 0,051       |
| rho Spearmana               | WK | 0,676*  | 0,522   | 0,538   | 0,505       |
|                             | p  | 0,011   | 0,067   | 0,058   | 0,078       |

WK – współczynnik korelacji,  $p$  – istotność (dwustronna), \*\*korelacja jest istotna na poziomie 0,01 (dwustronnie), \* korelacja jest istotna na poziomie 0,05 (dwustronnie).

Źródło: Opracowanie własne.

Struktura wielkości zaciąganych poszczególnych zobowiązań finansowych przez JST zmieniała się w czasie, jednak w sposób nie dający się opisać jednoznacznym trendem (Wykres 15). Ogólna tendencja zmian ma w tym wypadku charakter spadkowy. Sytuacja ta ma swoje odzwierciedlenie w relatywnie niskich wynikach, zanotowanych w roku 2016. O ile w roku 2004 udział obu analizowanych kategorii zwrotnych instrumentów finansowych w przychodach JST był najwyższy i sięgał 68%, o tyle w roku 2016 wskaźnik ten wynosił niespełna 26%.



Źródło: Opracowanie własne.

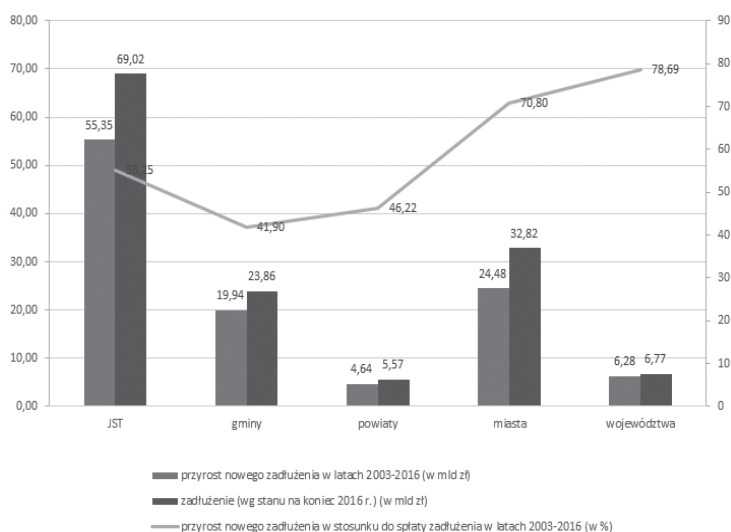
Wykres 15. Udział zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz papierów wartościowych wyemitowanych przez JST w przychodach ogółem w latach 2003-2016 (%)

W praktyce tendencja spadkowa może mieć charakter pozorny, co wynika z kontrowersyjnej kategorii „wolne środki” (art. 217 ust. 2 pkt 6 u.f.p.). W latach 2014-2016 na kategorię tę przypadło ponad 20,6 mld zł (2014: 9,4 mld zł; 2015: 10,2 mld zł; 2016: 1,0 mld zł). Możliwość uwzględnienia tych środków przy kalkulacji reguły zrównoważenia budżetu prowadzi do niespójności z zasadą zakazującą angażowania środków finansowych pozyskanych z tytułów dłużnych na pokrycie wydatków bieżących. Może być to przesłanką determinującą decyzje JST o kumulowaniu wolnych środków w wyniku zaciągania zobowiązań dłużnych ponad bieżące potrzeby pożyczkowe, zamiast ich wykorzystywania jedynie na finansowanie deficytu. Praktyka pokazała bowiem, że pojawiały się przypadki zaciągania przez niektóre JST nadmiernych kredytów i pożyczek tylko po to, by wygenerować wolne środki z tego tytułu i spełnić ustawowy wymóg art. 242 u.f.p., co pozwalało na angażowanie środków pozyskiwanych z tytułów

dłużnych do finansowania wydatków bieżących<sup>26</sup>. Sytuacja ta wymaga gruntownego rozpoznania w kontekście budowania iluzji relatywnie dobrej sytuacji ekonomiczno-finansowej JST.

## 6. ZADŁUŻENIE JST W LATACH 2003-2016

Zadłużenie JST na koniec 2016 roku przekroczyło 69 mld zł. W znacznej mierze wynik ten został zdeterminowany budżetami JST z lat 2003-2016, w tym przyrostem nowego zadłużenia. Największy przyrost nowego zadłużenia miał miejsce w województwach (70%), a najniższy w gminach (42%). W latach 2003-2016 JST, dokonując redukcji zaciągniętych zobowiązań finansowych, podjęły nowe zobowiązania finansowe, które w stosunku do spłaconego zadłużenia przekroczyły 55% (Wykres 16).

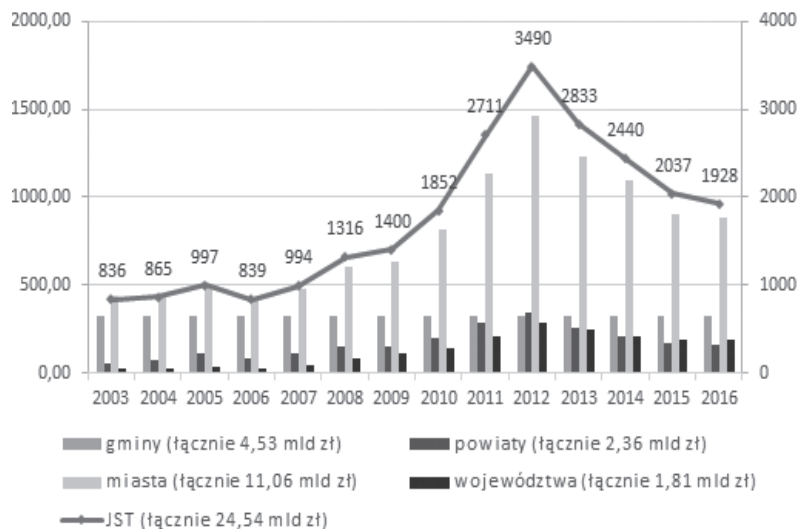


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.

Wykres 16. Skumulowany przyrost nowego zadłużenia w stosunku do spłaconego zadłużenia w latach 2003-2016 oraz zadłużenie na koniec 2016 roku

<sup>26</sup> Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, Opinia z 9 czerwca 2017 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych, <http://radalegislacyjna.gov.pl/dokumenty/opinia-z-9-czerwca-2017-r-o-projeckcie-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-finansach-publicznych> [dostęp: 05.02.2018].

Wraz ze wzrostem zadłużenia JST wzrastają wydatki na obsługę długu. W latach 2003-2016 JST wydały na ten cel łącznie prawie 25 mld zł, co w ujęciu rocznym daje wynik sięgający 1,8 mld zł (Wykres 17). Oceniając pozytywnie jednoznaczny trend spadkowy tej cechy trwający od roku 2012, nie można pominąć faktu, iż wydatki na obsługę długu w wielu samorządach przewyższają wydatki na inwestycje.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MF.

Wykres 17. Wydatki na obsługę długu w latach 2003-2016 (w mln zł)

Znaczący przyrost wydatków na obsługę długu był dla JST szczególnie dotkliwy w roku 2012, ponieważ sięgnął 3,5 mld zł. W roku 2016 wydatki na ten cel spadły poniżej 2 mld zł. Wyraźna tendencja spadkowa jest dobrym prognostykiem, przy czym tempo tych zmian w układzie r/r regularnie się zmniejsza.

## ZAKOŃCZENIE

Systematycznie zwiększające się zadłużenie sektora samorządowego, a zwłaszcza JST, jest zjawiskiem obserwowalnym niemal nieprzerwanie w XXI wieku. Wprawdzie odwrócenie tego negatywnego trendu zostało zapoczątkowane na przełomie lat 2015/2016, jednak nie przełożyło się to istotnie na zmniejszenie wielkości zadłużenia ze względu na niewielkie tempo zmian. Pozytywnie należy ocenić fakt, że w roku 2016 spłata zadłużenia JST była wyższa od nowego zadłużenia.

Zwiększające się zadłużenie sektora samorządowego nie ma silnego umocowania w przemianach systemowych czy strukturalnych, choć w wielu opracowaniach ten wymiar wskazywany jest jako jedna z ważnych determinant tego stanu rzeczy. Nie bez znaczenia pozostają inwestycje współfinansowane z funduszy UE, niejednokrotnie wymagające angażowania środków własnych, oraz presja wydatkowa wpisana w system realizacji projektów europejskich. Z drugiej strony powstało wiele opracowań prezentujących przykłady niegospodarności i nieracjonalności, a nawet działania przestępcze związane z wyłudzeniem środków publicznych. Niezależnie od dyskusji wokół determinant przyrostu zadłużenia sektora samorządowego, faktem jest, że zwiększające się zadłużenie sektora finansów publicznych jest poważnym problem o zasięgu nie tylko krajowym, lecz także globalnym.

Analiza poznawcza odnosząca się do zadłużenia sektora finansów publicznych wymaga podejścia strukturalnego, uwzględniającego kontekst dynamiczny. Analogicznie również regulacje dotyczące zaciągania zobowiązań finansowych są wpisane w normy prawne, powinny w większym zakresie uwzględniać wymiar przedmiotowy oraz dynamiczny. W ramach kolejnych rozpraw naukowych należy poszerzyć zaprezentowaną analizę m.in. o strukturę podmiotową zobowiązań JST według grup wierzycieli. Bardzo ważny jest również zakres terytorialny kształtowania się poziomu rozważanych cech z uwzględnieniem kontekstu dynamicznego.

## BIBLIOGRAFIA

- DYLEWSKI M., Budżet roczny narzędzie stabilizacji czy destabilizacji systemu finansowego JST, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace” 2017, nr 1, s. 89-103.
- GÓRNIOWICZ G., Polski dług publiczny ze szczególnym uwzględnieniem sektora samorządowego, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania” 1(2012), s. 61-78.
- JEGOROW D., Fundusze europejskie – stymulanta i destymulanta rozwoju Polski, „Roczniki Ekonomii i Zarządzania” 7(43)(2015), s. 7-20.
- JEGOROW D., Funkcjonowanie administracji publicznej na poziomie samorządu terytorialnego a wzrost wydatków publicznych, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 18(2017), z. 7, cz. 2, s. 33-49.
- JEGOROW D., Gminy powiatu chełmskiego w realizacji celów polityki spójności, w: Nowoczesny samorząd społeczeństwa obywatelskiego, red. I. Rycerska, M. Gołoś, Wyższa Szkoła Stosunków Międzynarodowych i Komunikacji Społecznej w Chełmie, Chełm 2017, s. 129-140.
- JEGOROW D., Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjent polityki spójności, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy” 1(2017), nr 49, s. 168-181.
- JEGOROW D., Lokalny wymiar polityki spójności, „Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku. Nauki Ekonomiczne” 23(2016), s. 345-356.
- JEGOROW D., Obniżenie zdolności do generowania dochodów własnych województw – bariera w absorpcji funduszy europejskich, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy” 4(2016), nr 48, s. 301-311.
- JEGOROW D., Samodzielność finansowa polskich gmin – dyspersja regionalna, „Zarządzanie. Teoria i Praktyka” 2015, nr 2(12), s. 25-30.

- JEGOROW D., Źródła finansowania projektów europejskich w wymiarze transferów finansowych Polska – Unia Europejska, „Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” (Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie) 17(66)(2017), s. 63-72.
- JEGOROW D., GRUSZECKI L., Administracja publiczna w potransformacyjnej Polsce – dysfunkcje ograniczające rozwój społeczno-gospodarczy, PWSZ, Chełm 2017.
- JEGOROW D., GRUSZECKI L., Samorząd terytorialny w realizacji celów polityki spójności – doświadczenia powiatów chełmskich, w: 25 lat polskiej samorządności. Cykl konferencyjno-monograficzny: studia nad samorządem terytorialnym Europy Środkowo-Wschodniej, red. I. Lasek-Surowiec, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Chełmie, Chełm 2016, s. 137-148.
- KOTLIŃSKA J., Finanse JST w nowych regułach zadłużeniowych, „Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy” 2014, nr 7, s. 49-62.
- KOTULSKI M., Samodzielność samorządu terytorialnego w aspekcie decentralizacji finansów publicznych, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 4(2004), nr 1, s. 123- 151.
- LANGER M., Ukryte formy zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego – próba oceny zjawiska, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2(2014), nr 4, s. 75-86.
- MARCHEWKA-BARTKOWIAK K., Przychody publiczne, w: Leksykon budżetowy, <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=9E237A2B72506FD6C1257A620038CDBD&litera=P>, [dostęp: 05.05.2017].
- MARCHEWKA-BARTKOWIAK K., Rozchody publiczne, w: Leksykon budżetowy, <http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=4CC22364B5B6CD41C1257A62003926E8&litera=R>, [dostęp: 05.05.2017].
- Ministerstwo Finansów, Budżety jednostek samorządu terytorialnego, Sprawozdania budżetowe, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe> [dostęp: 15.12.2017].
- NIZIOŁ K., Analiza pojęć „wydatków publicznych”, „wydatków budżetu państwa” oraz „rozchodów publicznych” na gruncie ustawy o finansach publicznych, t. VII, PWSZ IPIA Studia Lubuskie, Sulechów 2011, s. 325-340.
- OWSIAK S., Finanse publiczne. Teoria i praktyka, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- PARLIŃSKA A., Zadłużenie samorządów gminnych w Polsce w latach 2005–2012, „Nierówności Społeczne a wzrost gospodarczy” 4(2014), nr 40, s. 191-200.
- PONIATOWICZ M., Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 404, s. 11-30.
- PONIATOWICZ M., SALACHNA J., PERŁO D., Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego, Warszawa 2010.
- Rada Legislacyjna przy Prezisie Rady Ministrów, Opinia z dn. 9 czerwca 2017 r. o projekcie ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych, <http://radalegisacyjna.gov.pl/dokumenty/opinia-z-9-czerwca-2017-r-o-projekcie-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-finansach-publicznych> [dostęp: 05.02.2018].
- Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U. z 2009 r., nr 157).
- WOŁOWIEC T., Obligacje przychodowe a finansowanie gminnych inwestycji, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 5, s. 70-83.
- ZALEŚNY J., Samodzielność finansowa gminy – założenia i rezultaty, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 27(2015), nr 5, s. 26-49.
- ZAWORA J., ZAWORA P., Deficyt i zadłużenie samorządów gminnych w świetle ograniczeń ustawowych, „Przedsiębiorstwo i Region” 5(2013), s. 131-139.



---

STRUKTURA PRZYCHODÓW I ROZCHODÓW  
JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO  
A WZROST ZADŁUŻENIA PUBLICZNEGO

Streszczenie

Niniejszy artykuł wpisuje się w zidentyfikowaną niszę poznawczą dotyczącą spojrzenia na zadłużenie sektora publicznego poprzez pryzmat przychodów i rozchodów jednostek samorządu terytorialnego. W wymiarze praktycznym opracowanie stanowi kompendium, które może zostać wykorzystane w kształtowaniu polityki publicznej uwzględniającej wszystkie poziomy decyzyjne, w tym organizację państwa oraz redystrybucję i alokację środków publicznych. Przeprowadzone badanie, mające charakter ilościowy, zostało oparte na danych Ministerstwa Finansów, obejmujących szeregi czasowe sięgające 1999 roku. Relacyjno-wskaźnikowa analiza, wykorzystująca miary położenia, dynamiki oraz korelacji, została osadzona w układzie: gmina, powiat, miasto, województwo.

**Słowa kluczowe:** przychody publiczne; rozchody publiczne; samorząd terytorialny; zadłużenie publiczne; zadłużenie sektora samorządowego.

THE STRUCTURE OF REVENUES AND EXPENDITURES  
OF LOCAL GOVERNMENT UNITS  
AND THE INCREASE IN PUBLIC INDEBTEDNESS

Summary

This study concerns the public sector debt in the scope of revenues and expenditures of local government units. The study is a compendium that can be used in shaping public policy taking into account all decision-making levels, including state organization, redistribution and allocation of public funds. The research, which has a quantitative character, was based on data of the Ministry of Finance covering the time series up to 1999. The relational-indicative analysis, using the measures of location, dynamics and correlation, was embedded in the system: commune, powiat, city, province.

**Key words:** public revenues; public expenditures; local government; public indebtedness; indebtedness of the local government sector.