

**Krystyna Piotrowska-Marczak**

Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu

---

**DYWERSYFIKACJA WYNIKÓW FINANSOWYCH  
JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

---

**Streszczenie:** Problem deficytu i długu publicznego dotyczy zarówno sektora rządowego, jak i sektora samorządowego. Artykuł koncentruje się na wynikach sektora samorządowego w Polsce. W tym obszarze następuje zwiększenie ilości jednostek zadłużonych. Zasadnicze pytanie sprowadza się do stwierdzenia, czy jest ono zróżnicowane. Dane wskazują, że dotyczy to w największym stopniu miast na prawach powiatu. W konkluzji stwierdza się, że granice zadłużenia JST nie grożą ograniczeniem ich płynności finansowej, a zadłużenie miast na prawach powiatu, jeśli wynika z zaangażowania środków europejskich na inwestycje, nie jest zjawiskiem negatywnym.

**Słowa kluczowe:** jednostki samorządu terytorialnego, zadłużenie, zróżnicowanie wyników, skutki.

## 1. Wstęp

Wysoki deficyt budżetowy i narastający dług publiczny, zbliżający podjęcie wprowadzenia procedur ostrożnościowych, wynikających z ustawy o finansach publicznych, kierują uwagę odpowiedzialnych za ten stan, czyli rząd, w stronę poszukiwania dróg powstrzymania wzrostu zarówno deficytu budżetowego, jak i długu publicznego. Z dyskusji, jakie się wywiązały w związku z wymienionymi zjawiskami, wynika, że dotyczą one nie tylko sfery państwowej (rządowej), ale także sfery samorządowej. W tym kontekście występuje konieczność wskazania, w jakim stopniu jednostki samorządu terytorialnego przyczyniają się do występowania globalnego deficytu i długu w całej sferze publicznej.

Celem poniższych wywodów jest określenie zakresu dywersyfikacji wyników finansowych jednostek samorządu terytorialnego oraz stopnia odpowiedzialności za występowanie deficytu różnych szczebli samorządu lokalnego. Weryfikacji tego problemu służyć będą dane opracowane na podstawie najbardziej wiarygodnego źródła w tym zakresie, jakim są sprawozdania regionalnych izb obrachunkowych.

## 2. Istota zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego

Racjonalna gospodarka środkami publicznymi jest rozumiana jako proces takiego ich wykorzystania, aby następowało zaspokojenie potrzeb społecznych, którego miarą jest stan dobrobytu i rozwój gospodarczy. Tym kwestiom poświęca się od dłuższego czasu, przynajmniej od połowy XX w., wiele uwagi. Przekłada się to na podejmowanie prób reformy finansów publicznych. Dodatkowym bodźcem motywującym do podjęcia takich działań jest narastający wzrost wydatków publicznych, spowodowany m.in. postępem technicznym i przemianami w funkcjach państwa. Wywołuje to powstanie oraz narastanie deficytu i długu publicznego. Przyspieszenie reformy finansów publicznych następuje ponadto na skutek pojawiających się cyklicznie światowych kryzysów finansowych.

Konsolidacja państwa w system związków współpracujących ze sobą w obszarze zarówno gospodarczym, jak i społecznym i z koncentracją na zrównoważony rozwój powoduje wprowadzenie wzajemnie obowiązujących rygorów, które dotyczą przede wszystkim zadłużenia. W tych warunkach uwaga poszczególnych państw skupia się nie tyle na całościowych – systemowych reformach finansów publicznych, ile na kwestiach kontroli i przeciwdziałania narastającemu zadłużeniu.

W 2001 r. w Polsce dokonano nowelizacji ustawy o finansach publicznych i sprecyzowano zakres sektora publicznego, idąc w kierunku jego rozszerzenia. Na skutek tego zwiększył się krąg podmiotów generujących dług publiczny i nastąpił podział na zadłużenie sektora rządowego i samorządowego [Babczuk 2003, s. 193]. „Wspólnota samorządowa stanowi wyodrębnioną w strukturze państwowej organizację z własną oddzieloną od państwa osobowością prawną [...]. Nadanie samorządom osobowości prawnej daje im możliwość występowania jako odrębnego od państwa [Skarbu Państwa] podmiotu w obrocie prawnym” [Jędrzejewski 2003, s. 144, 145]. To upodmiotowienie JST dało uprawnienia do tworzenia własnego budżetu i własnej gospodarki finansowej. [Jędrzejewski 2003, s. 145]. Stwarza to podstawy do prowadzenia własnej polityki finansowej i wykorzystywania różnych źródeł finansowania [Jędrzejewski 2003, s. 151].

W kontekście odpowiedzialności za generowanie długu publicznego ważną sprawą staje się charakter tego długu na poziomie lokalnym. „Jeżeli źródłem powstawania długu są pożyczki udzielane przez różne podmioty dobrowolnie, mamy do czynienia z długiem dobrowolnym. Jeżeli przy ich zaciąganiu wystąpił przymus wynikający ze zwierzchności władzy państwowej lub samorządowej, pojawi się pojęcie długu przymusowego. Dług lokalny o charakterze przymusowym występuje rzadko” [Kosek-Wojnar, Surówka 2002, s. 104]. Skoro dług nie jest zjawiskiem wymuszonym, to powstaje pytanie: dlaczego występuje? Wynika to przede wszystkim z niewystarczających rozmiarów dochodów własnych, następnie wiąże się z potrzebami rozwojowymi, a to wymaga inwestycji, których ciężar musi być rozłożony często na kilka lat. „Istotnego znaczenia nabiera jednak fakt, że cel zaciągania długu powinien wynikać z prowadzonej polityki inwestycyjnej, a przede wszystkim

z uchwalonego wieloletniego programu inwestycyjnego” [Gorzałczyńska-Koczkodaj, Husejko 2009, s. 138].

Konieczność zaciągania długu przez jednostki samorządu terytorialnego wynikająca z imperatywu inwestowania ma wiele przesłanek, do których należą m.in. [Poniatowicz, Salachna 2010, s. 221]:

- kosztochłonność,
- czasochłonność,
- brak równomierności w ponoszonych transzach nakładów,
- niezbędne wniesienie wkładów własnych przy wykorzystaniu środków unijnych.

Szczególną rolę odgrywa tu konieczność wniesienia wkładów własnych na współfinansowanie projektów unijnych. Ciężar ten w największym stopniu dotyczy gmin [Dybał 2006, s. 144]. Biorąc pod uwagę wszystkie wymienione okoliczności, trzeba podejmować decyzje mające konsekwencje zarówno bieżące, jak i perspektywiczne [Filipiak 2008, s. 95]. W tym punkcie należy zwrócić uwagę, że dług jednostek samorządu terytorialnego jest konsekwencją deficytów budżetowych z lat poprzednich [Patrzalek 2004, s. 134]. Na tym tle pojawia się konieczność wyodrębnienia z polityki finansowej polityki długu publicznego, a w tym samorządowego. „W tym kontekście potrzebne są badania i analizy dotyczące instrumentów polityki finansowej w polskich samorządach, tak aby wykreować ich zestaw, wachlarz, z którego poszczególne samorządy mogły korzystać jako z określonych wzorców” [Borodo 2004, s. 38]. Szczególną rolę w tych poczynaniach odgrywają obligacje związane z granicą długu. Wynikają one z [Owsiak (red.) 2002, s. 236-238]:

- zapisów zawartych w konstytucji RP,
- zapisu ustawy o finansach publicznych,
- odniesienia do dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Obowiązujące limity mają na celu zabezpieczenie samorządów przed niewypłacalnością [Owsiak (red.) 2002, s. 108]. Wymienione ograniczenia dodatkowo są wzmocnione obowiązkiem przestrzegania dyscypliny budżetowej, chociaż w tym zakresie odpowiedzialności i kary są niedostatecznie precyzyjne [Glumińska-Pawlic 2002, s. 66-67].

Sektor publiczny w Polsce, tak jak w wielu krajach, składa się z dwóch zasadniczych części, które odpowiadają gospodarce na szczeblu państwa, gdzie zasadniczym instrumentem jest budżet państwa, a na szczeblu lokalnym samorząd terytorialny i budżety jednostek poszczególnych szczebli. Zwraca się uwagę na potrzebne wskazania roli tych dwóch ogniw w procesie zadłużenia sektora publicznego. Wskazuje się, że pominięcie w tych analizach sektora jednostek samorządu terytorialnego jest błędem. Trudno odmówić temu stwierdzeniu racji, ale warto zdać sobie sprawę, że w 2010 r. w Polsce dług publiczny na 1 mieszkańca wynosił 19 tys. zł, z czego 1 tys. zł przypadał na dług jednostek samorządu terytorialnego, a deficyt mieścił się w granicach 1,5% PKB [Filar 2010; Patrzalek 2004, s. 133]. Niemniej jednak stan zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego nie może być lekceważony

i pominięty w rozważaniach poświęconych długowi publicznemu. Koncentrując się na tych zagadnieniach i biorąc pod uwagę, że zbiór JST jest bardzo duży i zróżnicowany, trzeba, przystępując do analizy stanu faktycznego, uczynić założenie, że wyniki finansowe jednostek samorządu terytorialnego zarówno na poszczególnych szczeblach, jak i wewnątrz nich są zdywersyfikowane. Takie podejście, zmierzające do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, wymaga analizy wielowymiarowej, w której ważne są informacje globalne i szczegółowe odniesione do wyodrębnionych w podziale administracyjnym szczebli.

### 3. Stan zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w 2009 r.

Obraz występowania deficytu we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego jest jednoznaczny. W zdecydowanej mniejszości są jednostki niezadłużone. Dotyczy to każdego szczebla. Przy tym najsilniej zjawisko to występuje w miastach na prawach powiatu.

**Tabela 1.** Jednostki samorządu terytorialnego z deficytem w 2009 r.

Wyszczególnienie	Liczba jednostek	Liczba jednostek z deficytem
1. JST razem	2808	2140
2. Gminy	2013	1805
3. M. st. Warszawa	–	1
4. Miasta na prawach powiatu	64	62
5. Powiaty	314	260
6. Województwa samorządowe	16	12

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [*Sprawozdanie z działalności...* 2010, s. 143].

Przedstawiony stan prowokuje do analizy skali zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego pod kątem zagrożeń wynikających z dyrektyw unijnych nieprzekroczenia 60% niedoborów w stosunku do dochodów. Niewątpliwie w niebezpiecznej sytuacji znajdują się miasta na prawach powiatu (tab. 2).

Na pozostałych szczeblach zadłużenie koncentruje się w przedziałach do 30%. Interpretacja tego stanu wymaga pogłębiania na podstawie bardziej szczegółowych danych, co zostanie przedstawione w dalszej części wywodu. Zanim do tego przejdziemy, trzeba wskazać, jaką postać ma struktura źródeł finansowania zobowiązań. Z dostępnych informacji wynika, że największą rolę w finansowaniu zobowiązań mają kredyty i pożyczki: „Czynnikiem mającym [...] pewne znaczenie w ekspansji kredytowej [...] jest szeroka oferta zgłoszona przez instytucje finansowe” [Owskiak (red.) 2002, s. 207]. Wynika to z tego, że samorządy mają dużą płynność i są wia-

rygodne. W przypadku miast na prawach powiatu kredyty sięgały w 2009 r. 91,4% (tab. 3).

**Tabela 2.** Stopień zadłużenia JST w stosunku do dochodów ogółem w 2009 r.

Wyszczególnienie	Poniżej 10%	10-20%	20-30%	30-40%	40-50%	50-60%	60 i więcej %
1. JST razem	28,6	25,7	21,2	14,2	7,1	2,5	0,6
2. Gminy	29,8	25,2	20,8	14,1	6,8	2,7	0,6
3. M. st. Warszawa	–	–	–	–	–	–	–
4. Miasta na prawach powiatu	4,7	12,5	28,1	23,4	21,9	6,3	3,1
5. Powiaty	23,9	32,2	22,3	14,0	6,4	1,0	0,3
6. Województwa samorządowe	43,8	31,3	18,8	–	6,3	–	–

Źródło: [Sprawozdanie z działalności... 2010, s. 147].

**Tabela 3.** Struktura zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego wg tytułów dłużnych w 2009 r. w %

Wyszczególnienie	Emisja papierów wartościowych	Kredyty i pożyczki	Przyjęte depozyty	Zobowiązania wymagalne ogółem
1. JST razem	12,8	86,7	–	0,5
2. Gminy	10,7	88,4	–	0,9
3. M. st. Warszawa	35,5	64,5	–	–
4. Miasta na prawach powiatu	8,3	91,4	–	0,3
5. Powiaty	13,3	86,3	–	0,4
6. Województwa samorządowe	14,7	85,2	–	0,1

Źródło: [Sprawozdanie z działalności... 2010, s. 147].

W tym kontekście szczególnie ważne jest zwrócenie uwagi na wydatki przeznaczone na programy finansowe ze środków zagranicznych, w tym głównie z UE, to bowiem może uzasadnić konieczność wprowadzania budżetu jednostek samorządu terytorialnego w stan deficytu. W 2009 r. wydatki te łącznie z częścią pochodząca ze środków zagranicznych poza programami wynosiły prawie 20% wydatków ogółem (tab. 4).

Chcąc głębiej wniknąć w wyniki finansowe JST, nie wystarczy analiza globalna łącznie wszystkich jednostek, trzeba także zanalizować sytuację na poszczególnych szczeblach jednostek samorządu terytorialnego, poczynając od gmin. W 2009 r. sto-

**Tabela 4.** Udział w wydatkach ogółem jednostek samorządu terytorialnego wydatków na programy i projekty realizowane ze środków i ze źródeł zagranicznych w 2009 r. (w %).

Wyszczególnienie	Wydatki na programy i projekty ze środków ze źródeł zagranicznych	Wydatki ze źródeł zagranicznych
1. JST razem	11,2	8,3
2. Gminy	5,4	3,3
3. M. st. Warszawa	1,8	1,4
4. Miasta na prawach powiatu	7,8	4,6
5. Powiaty	7,1	4,7
6. Województwa samorządowe	48,0	41,1

Źródło: [Sprawozdanie z działalności... 2010, s. 169].

sunkowo największa liczba gmin zadłużonych to gminy wiejskie (60,7% wszystkich gmin) i ta grupa gmin ma największy udział w deficycie ogółem wszystkich jednostek samorządu terytorialnego (tab. 5).

**Tabela 5.** Struktura wyników budżetów gmin wg typów w 2009 r. (w %)

Wyszczególnienie	Liczba gmin z deficytem w %	Udział gmin w deficycie JST ogółem
1. Gminy ogółem	100,0	100,0
2. Gminy miejskie	11,6	29,2
3. Gminy miejsko-wiejskie	27,7	34,3
4. Wiejskie	60,7	36,5

Źródło: [Sprawozdanie z działalności... 2010, s. 191].

Jak wcześniej wskazano, największe zadłużenie występuje w miastach na prawach powiatu. Powstaje jednak pytanie, jak duża jest skala dyspersji tego zadłużenia (tab. 6).

**Tabela 6.** Ekstremalne zróżnicowanie stosunków deficytu do dochodów budżetów miast na prawach powiatu w 2009 r. (w %)

Wyszczególnienie	Stosunek deficytu do dochodów
Wrocław	32,1
Konin	0,1
Polska	11,9

Źródło: [Sprawozdanie z działalności... 2010, s. 232].

W 2009 r. skala ta była bardzo rozciągnięta. Największy stosunek deficytu do dochodów był we Wrocławiu – 32,1%, a najniższy w Koninie – 0,1%. Świadczy to o ograniczeniu wniosków generalnych i potrzebie rozpatrywania pojedynczych przypadków. W dalszej kolejności nasuwa się pytanie dotyczące skali zadłużenia na szczeblu powiatów (tab. 7).

**Tabela 7.** Wyniki budżetowe powiatów w latach 2008 i 2009

Wyszczególnienie	Lata	
	2008	2009
Stosunek deficytu do zrealizowanych dochodów w %	3,8	6,8
Liczba powiatów	145	260

Źródło: [Sprawozdanie z działalności... 2010, s. 250].

Analiza dwóch ostatnich lat (2008 i 2009) wskazuje na pogłębianie się w czasie deficytu do zrealizowanych dochodów oraz zwiększenie liczby deficytowych powiatów. Ponadto nastąpiło zwiększenie zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek, które zresztą dominują w zobowiązaniach ogółem (tab. 8).

**Tabela 8.** Zobowiązania według tytułów dłużnych w latach 2008 i 2009

Wyszczególnienie	Relacje do dochodów w %	
	2008	2009
Zobowiązania ogółem	15,9	19,5
Papiery wartościowe	2,6	2,6
Kredyty i pożyczki	13,3	16,8
Przyjęte depozyty	–	–
Zobowiązania wymagalne	–	0,1

Źródło: [Sprawozdanie z działalności... 2010, s. 252].

Wskazuje to na stosunkowo niewielką skłonność do wykorzystywania papierów wartościowych.

I wreszcie pozostała do wyjaśnienia kwestia zadłużenia województw samorządowych. W tym przypadku występuje także, tak jak w sytuacji miast na prawach powiatów, zróżnicowanie deficytu, ale jest ono mniej zdywersyfikowane. Największy udział deficytu w dochodzie wynosi 12,8% w woj. śląskim, a najmniejszy – 1,5% w woj. zachodniopomorskim (tab. 9).

Następną cechą charakterystyczną omawianego szczebla jest to, iż podobnie jak w przypadku powiatów zobowiązania koncentrują się wokół kredytów i pożyczek (tab. 10).

**Tabela 9.** Wyniki budżetów województw samorządowych w 2009 r.

Wyszczególnienie	Stosunek nadwyżki do dochodów (w %)	Stosunek deficytu do dochodu (w %)
Polska	3,6	7,1
1. Dolnośląskie		5,8
2. Kujawsko-pomorskie		2,4
3. Lubelskie	3,6	–
4. Lubuskie		2,8
5. Łódzkie		7,2
6. Małopolskie		4,8
7. Mazowieckie		9,9
8. Opolskie		8,3
9. Podkarpackie		9,7
10. Podlaskie	9,0	–
11. Pomorskie		8,2
12. Śląskie		12,8
13. Świętokrzyskie	3,7	–
14. Warmińsko-mazurskie		3,3
15. Wielkopolskie	1,6	–
16. Zachodniopomorskie		1,5

Źródło: [*Sprawozdanie z działalności...* 2010, s. 278].

**Tabela 10.** Zobowiązania województw samorządowych według tytułów dłużnych w stosunku do dochodów w % w 2009 r.

Wyszczególnienie	Zobowiązania ogółem do dochodów (w %)	Papiery wartościowe	Kredyty i pożyczki	Przyjęte depozyty	Zobowiązania wymagalne
Polska	15,6	2,3	13,3	0,0	0,0
1. Dolnośląskie	6,6	6,6	0,0	0,0	0,0
2. Kujawsko-pomorskie	28,1	0,0	28,1	0,0	0,0
3. Lubelskie	22,8	0,0	22,8	0,0	0,0
4. Lubuskie	19,0	0,0	18,8	0,0	0,0
5. Łódzkie	9,8	0,0	9,8	0,0	0,0
6. Małopolskie	15,2	0,0	15,2	0,0	0,0
7. Mazowieckie	42,8	11,4	31,4	0,0	0,0
8. Opolskie	26,5	0,0	26,5	0,0	0,0
9. Podkarpackie	10,9	0,0	10,9	0,0	0,0
10. Podlaskie	3,8	1,8	2,0	0,0	0,0
11. Pomorskie	12,6	0,0	12,6	0,0	0,0
12. Śląskie	2,6	0,0	2,6	0,0	0,0
13. Świętokrzyskie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
14. Warmińsko-mazurskie	15,8	0,0	15,7	0,0	0,0
15. Wielkopolskie	1,1	0,0	1,1	0,0	0,0
16. Zachodniopomorskie	5,0	0,0	5,0	0,0	0,0

Źródło: [*Sprawozdanie z działalności...* 2010, s. 280].



W kontekście powszechnego zjawiska występowania deficytu jednostek samorządu terytorialnego warto zadać pytanie, czy racjonalizacja finansów lokalnych nie prowadzi przez łączenie się jednostek w związki.

Z analizy danych dotyczących związków międzygminnych wynika skuteczność przyjęcia takiego postępowania (tab. 11).

**Tabela 11.** Wynik finansowy związków międzygminnych w latach 2008 i 2009

Wyszczególnienie	Liczba związków	
	2008	2009
Ogółem, z tego:	175	174
nadwyżka	106	111
deficyt	66	62
budżet zrównoważony	3	1

Źródło: [Sprawozdanie z działalności... 2010, s. 287].

W 2009 r. w Polsce istniały dwa związki powiatów. Deficyt miasta stołecznego Warszawy w 2009 r. wynosił 12,2% wykonanych dochodów. Był pięciokrotnie większy od deficytu z 2008 r. Okazuje się bowiem, że w latach 2008 i 2009 nastąpiło zwiększenie liczby związków międzygminnych z nadwyżką budżetową oraz niewielkie, ale jednak zmniejszenie ich liczby mających deficyt.

Analiza przedstawionych danych wskazuje, że:

- występuje przewaga jednostek samorządu terytorialnego z deficytem,
- następuje koncentracja w przedziale do 30% zadłużenia w stosunku do dochodów,
- finansowanie zobowiązań pochodzi głównie z pożyczek i kredytów,
- wydatki jednostek samorządu terytorialnego skorelowane ze środkami zagranicznymi stanowiły w 2009 r. prawie 20% ogółu wydatków, co może świadczyć o konieczności występowania deficytu, ale jego charakter może mieć postać przejściową,
- największe zadłużenie wśród gmin mają gminy wiejskie,
- miasta na prawach powiatu są najbardziej zadłużone wśród jednostek samorządu terytorialnego, ale zróżnicowanie tego zadłużenia jest bardzo znaczne,
- w przypadku powiatów w ciągu ostatnich dwóch lat nastąpiło zwiększenie liczby zadłużonych powiatów i zwiększenie skali zadłużenia,
- w jednostkach samorządu terytorialnego występuje ograniczona skłonność do wykorzystywania papierów wartościowych, dominuje posługiwanie się kredytem i pożyczkami,
- województwa samorządowe są w większości zadłużone, ale skala zróżnicowania w tym zakresie jest mniejsza niż w przypadku miast na prawach powiatu,
- związki międzygminne są jedną z możliwych dróg ograniczania deficytu.

## 4. Konkluzje

Stwierdzona dywersyfikacja wyników finansowych jednostek samorządu terytorialnego wskazuje na pewne prawidłowości i prowadzi do sformułowania wniosków zmierzających do korekty aktualnego systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego. Najważniejsze z nich są zawarte w poniższych stwierdzeniach.

1. Stan zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego nie budzi dramatycznych skrajności z istotnymi zagrożeniami dla sektora finansów publicznych.

2. Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w wielu przypadkach ma charakter przejściowy i ma uzasadnienie w aktywności inwestycyjnej współfinansowanej ze środków europejskich.

3. Niezbędne są weryfikacja efektywności środków z wykorzystaniem instrumentów dłużnych i konfrontacja z planami inwestycyjnymi.

4. Pogłębionej analizy wymagają budżety związków międzygminnych. W takiej kooperacji może tkwić sposób na racjonalizację gospodarki publicznymi na tym szczeblu.

5. Wyjaśnienia wymaga ograniczone wykorzystanie emisji papierów wartościowych przez jednostki samorządu terytorialnego.

6. Istniejący system finansowy jednostek samorządu terytorialnego wymaga korekt. Wynika to przede wszystkim:

- ze zbyt niskich dochodów własnych;
- z narastającej roli dochodów w postaci transferów z budżetu państwa,
- z ograniczonego władztwa podatkowego jednostek samorządu terytorialnego,
- z traktowania roli zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego jako konsekwencji inwestycyjnych.

7. Szczególnego zwrócenia uwagi wymagają:

- zastąpienie systemu udziałów w podatkach dochodowych systemem naliczania dodatku do podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych [Owsiak (red.) 2002, s. 218].
- rozszerzenie władztwa podatkowego na wszystkie jednostki samorządu terytorialnego; obecnie takie uprawnienia mają gminy [Ruśkowski, Dolnicki (red.) 2007, s. 68].

Podsumowując, trzeba z całą mocą zgodzić się z twierdzeniem, że reforma wymaga przekształceń, a tych nie da się przeprowadzić gwałtownie [Regulski 2000, s. 387]. Należy przyjąć postawę konieczności spojrzenia na zmiany w sposób całościowy, uwzględniający sieć powiązań wszystkich elementów.

## Literatura

- Babczuk A., *Dług samorządowy jako element polskiego długu publicznego*, [w:] L. Patrzalek (red.), *System finansów samorządu terytorialnego*, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań–Wrocław 2003.
- Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, LexisNexis, Warszawa 2004.

- Dybał M., *Prefinansowanie jako instrument przejściowego finansowania zadań realizowanych przy współudziale środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej*, [w:] L. Patrzalek (red.), *Podsektor samorządowy w sektorze finansów publicznych w warunkach akcesji Polski do Unii Europejskiej*, Wyższa Szkoła Bankowa, Wrocław 2006.
- Filar D., *OFE – ścieżki i bezdroża*, „Gazeta Wyborcza” 2010, 266 (7084).
- Filipiak B., *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, PWE, Warszawa 2008.
- Glumińska-Pawlic J., *Naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, [w:] S. Dolata (red.), *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, Uniwersytet Opolski, Opole 2002.
- Gorzałyńska-Koczkodaj M., Husejko W., *Zarządzanie długiem publicznym w sektorze samorządowym w warunkach kryzysu*, [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, Zeszyty Naukowe nr 526, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2009.
- Jędrzejewski L., *Decentralizacja a polityka finansowa gmin, powiatów i województw*, [w:] L. Patrzalek (red.), *System finansowania samorządu terytorialnego (Wybrane problemy)*, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań–Wrocław 2003.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Finanse samorządu terytorialnego*, AE, Kraków 2002.
- Owsiak S. (red.), *Budżet władz lokalnych*, PWE, Warszawa 2002.
- Patrzalek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, AE, Wrocław 2004.
- Poniatowicz M., Salachna J.M., *Determinanty zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Gospodarka finansowa jednostki samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań 2010.
- Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Ruśkowski E., Dolnicki B. (red.), *Władza i finanse lokalne w Polsce i w krajach ościennych*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Białystok–Katowice 2007.
- Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2009 r.*, Warszawa 2010, [www.rio.gov.pl](http://www.rio.gov.pl).

## DIVERSIFICATION OF FINANCIAL RESULTS OF LOCAL GOVERNMENT UNITS

**Summary:** Both the central government and local governments face the problem of public deficit and public debt. The article concentrates on the financial results of the local government system in Poland, where a number of indebted units have increased. The major question is whether debt levels are different in this group. According to the data, the debt problem is the greatest in towns with a county status. The conclusion is that the amounts of local governments' debts do not pose any threat to their financial liquidity and that the debts accumulated by towns with a county status are not a negative phenomenon, as long as its cause is the allocation of EU funds for investments.