

**Magdalena Ziolo**

Uniwersytet Szczeciński

---

**ZARZĄDZANIE DŁUGIEM  
JAKO PRZESŁANKA RACJONALIZACJI  
GOSPODARKI FINANSOWEJ GMIN  
– DOŚWIADCZENIA KRAJOWE I ZAGRANICZNE\***

---

**Streszczenie:** W artykule zaprezentowano problematykę zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego na przykładzie samorządu gminnego wraz z identyfikacją wpływu zadłużenia na gospodarkę finansową gmin. Scharakteryzowano pojęcie zarządzania długiem wraz z klasyfikacją instrumentów wykorzystywanych w tym procesie z uwzględnieniem doświadczeń zarówno krajowych, jak i zagranicznych.

**Słowa kluczowe:** dług, zarządzanie, gmina, gospodarka finansowa, racjonalizacja.

## **1. Wstęp**

Problematyka zadłużenia jednostek sektora publicznego nabrała szczególnego znaczenia w dobie spowolnienia gospodarczego i kryzysu finansowego. Zagrożenie niewypłacalnością oraz utrata stabilności finansów publicznych skłania do refleksji nad mechanizmami kreowania i dotychczasowymi sposobami zarządzania długiem na poziomie rządowym i samorządowym.

Celem artykułu jest przedstawienie problematyki zarządzania długiem w kontekście jego wpływu na gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego (JST) i możliwości jej racjonalizacji na przykładzie samorządu gminnego w Polsce i wybranych krajach.

## **2. Zarządzanie długiem jako element oddziałujący na stan gospodarki finansowej gmin**

Problematyka zaciągania zobowiązań przez jednostki sektora publicznego od dawna stanowi przedmiot polemiki pomiędzy przedstawicielami różnych nurtów i teorii

---

\* Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2010-2012 jako projekt badawczy nr 5495/B/H03/2010/38.

ekonomicznych (m.in. klasykami i keynesistami). **Przesłankom zaciągania zobowiązań** przeciwstawiane są negatywne konsekwencje, jakie może wywołać nadmierne zadłużenie.

W literaturze przedmiotu analizie poddawane są dwa rozwiązania odmiennie traktujące problematykę finansowania inwestycji określane mianem *pay as you go* (finansowanie ze środków własnych) i *pay as you use* (finansowanie z udziałem źródeł zewnętrznych). Wskazane podejścia w sposób wykluczający się (odpowiednio wyłączające lub rekomendujące udział środków zewnętrznych w strukturze finansowania) prezentują poglądy na rolę zobowiązań w finansowaniu potrzeb inwestycyjnych [Tóth, Dafflon 2006, s. 6].

Praktyka wskazuje na istotną rolę zobowiązań we współfinansowaniu zadań publicznych i jednocześnie konieczność kontrolowanego oddziaływania na poziom i strukturę zadłużenia (zarządzanie długiem jako element strategii finansowej i przejaw interwencji).

Dług sektora samorządowego w Polsce stanowi stosunkowo niewielki (5,9%, tj. 39,3 mld zł w 2009 r., i 6,6%, tj. 50,5 mld zł w III kw. 2010 r.) udział w strukturze zadłużenia sektora finansów publicznych ogółem [*Zadłużenie sektora finansów...* 2010, s. 1; *Dług publiczny...* 2010, s. 51].

Gminy w Polsce pod względem wielkości zadłużenia stanowią drugą po miastach na prawach powiatu grupę jednostek. Na koniec 2009 r. zadłużenie jednostek terytorialnych szczebla gminnego kształtowało się na poziomie 14 611 mln zł, wobec zadłużenia JST ogółem na poziomie 40 294 mln zł [*Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa...* 2010]. W ujęciu procentowym udział zadłużenia gmin w strukturze zadłużenia JST ogółem w podziale na szczeble podziału terytorialnego systematycznie malał z 50,9% w 2001 r. do ok. 36% w 2009 r. i VI/2010 [*Strategia zarządzania...* 2010, s. 19].

Zadłużenie w budżetach gmin rodzi określone skutki dla ich gospodarki finansowej. Konsekwencje te mają wymiar finansowy (m.in. koszt obsługi długu) i pozafinansowy (m.in. stabilność i ciągłość świadczenia usług komunalnych) oraz pożądanym i niepożądanym z punktu widzenia społeczno-ekonomicznego (m.in. problem zasadności przenoszenia ciężaru długu na przyszłe pokolenia) [Jajko 2008, s. 13].

Określenie kierunków oddziaływania zadłużenia na gospodarkę finansową gmin wymaga zdefiniowania jej rozumienia w literaturze przedmiotu. W wąskim ujęciu gospodarka finansowa to: „całokształt czynności prawnych i organizacyjnych, mających na celu zgromadzenie dochodów i ich wydatkowanie na cele publiczne związane z realizacją zadań JST (...)” [Stahl, Jaworska-Dębska (red.) 2010, s. 61]. Szersze postrzeganie gospodarki finansowej włącza w jej zakres dodatkowo takie moduły, jak: zarządzanie długiem, sprawozdawczość budżetowa, weryfikacja, kontrola, audyt [Szewczuk, Ziolo 2008, s. 93-94].

Wpływ zadłużenia na gospodarkę finansową gmin wyraża się przede wszystkim przez obciążenie budżetów lokalnych spłatą wierzytelności głównej oraz kosztami jej obsługi, co może rodzić określone zagrożenia w postaci:

- „usztynienia” struktury wydatków budżetowych przez wzrost udziału wydatków bieżących w kwocie wydatków ogółem;
- zaistnienia efektu „wypychania” wydatków inwestycyjnych i spadku dynamiki działań inwestycyjnych w długim okresie;
- ograniczenia zdolności do zaciągania nowych zobowiązań i wzrostu skłonności JST do poszukiwania „kreatywnych” form finansowania pozabudżetowego (tworzenie montażu finansowego z wykorzystaniem źródeł zewnętrznych nieuwzględnianych w limicie zadłużenia, jakkolwiek stanowiących realne zobowiązanie);
- poszukiwania przymusowych oszczędności (zakłócających prawidłową realizację usług publicznych) lub wyprzedazy majątku komunalnego w związku z koniecznością regulowania zobowiązań (w długim okresie skutkujące ograniczeniem możliwości kreowania dochodów z majątku);
- wzrostu obciążeń fiskalnych z tytułu podatków i opłat samorządowych, a tym samym wzrostu wpływów budżetowych w formie dochodów własnych gminy mogących przyczynić się do zjawiska „migracji podatkowej”, jako wynik poszukiwania przez podatników gmin o bardziej atrakcyjnych stawkach opodatkowania, a tym samym np. prowadzenia działalności gospodarczej;
- utraty płynności i wiarygodności finansowej skutkującej niewypłacalnością gminy i koniecznością wdrożenia programu naprawczego.

Zagrożeniom związanym z ryzykiem nadmiernego zadłużenia towarzyszą korzyści wynikające z wykorzystania zobowiązań do współfinansowania projektów inwestycyjnych JST mające przełożenie na dochody budżetu, szczególnie w formie:

- bezpośredniego kreowania dodatkowych źródeł zasileń budżetów lokalnych (w przypadku projektów tzw. samofinansujących) lub pożądaných oszczędności (m.in. na skutek wdrożenia nowych rozwiązań technologicznych);
- pośredniego zwiększania wpływów do budżetów lokalnych związanych z pozytywnym oddziaływaniem inwestycji na otoczenie.

Negatywne finansowe i pozafinansowe (m.in. utrata zaufania, kryzys władzy, utrata wiarygodności) skutki zadłużenia, przy jednoczesnych jego pozytywnych stronach (przesłanki zadłużenia, m.in. równość międzypokoleniowa, zwiększenie dynamiki działań inwestycyjnych itd.) [Swianiewicz 2004, s. 131-133], sprawiają, że zaciąganie zobowiązań w określonych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych jest pożądane i przyjęło wyraz procedury wysoce sparametryzowanej (ograniczenia jakościowe i ilościowe) będącej przedmiotem stałej kontroli i interwencji powołanych ku temu instytucji.

Przejawem tego typu działań jest sfera zagadnień związanych z szeroko pojętym zarządzaniem długiem rozumianym jako: ogół czynności, działań i decyzji mających na celu finansowanie niedoborów budżetowych, minimalizowanie kosztów obsługi długu [Gołębiewski, Marchewka-Bartkowiak 2005, s. 1] oraz zabezpieczenie przed ryzykiem i skutkami nadmiernego zadłużenia. W warunkach polskich zarządzanie długiem odbywa się na dwóch poziomach i dotyczy [*Strategia zarządzania...* 2010, s. 4]:

- w szerokim ujęciu kształtowania wielkości długu (określenie kwoty wydatków finansowanej zobowiązaniami);
- w wąskim ujęciu kształtowania struktury długu (dobór zewnętrznych źródeł finansowania).

Zarządzanie długiem jest procesem ciągłym znajdującym wyraz w różnych dokumentach o zróżnicowanym znaczeniu formalnoprawnym (w zależności od szczebla zarządzania długiem m.in.: Wieloletni Plan Finansowy Państwa, Wieloletnia Prognoza Finansowa, strategia zarządzania długiem).

W literaturze przedmiotu rozważania dotyczące problematyki długu lokalnego (*local debt*) prowadzone są dwutorowo w ujęciu: *ex ante* i *ex post*. Podstawą rozróżnienia jest zakres i charakter podejmowanych działań, które w podejściu [Dafflon 2010, s. 1]:

- *ex ante* dotyczą elementów planowania finansowego polegających na określeniu kwoty deficytu i zapotrzebowania na zewnętrzne źródła jego finansowania oraz określenia docelowej struktury i warunków/parametrów finansowych pozyskania finansowania zewnętrznego;
- *ex post* wyrażają się przez ocenę dotychczasowego zarządzania długiem lokalnym, szczególnie przez weryfikację poprawności doboru źródeł finansowania (konstrukcji montażu finansowego) ukierunkowanego na ograniczanie kosztów finansowych związanych z pozyskaniem finansowania zewnętrznego.

Zarządzanie długiem jest jednym z istotnych elementów strategii zarządzania finansami gminy, determinowanym stanem nierównowagi budżetowej (deficyt). Warianty strategiczne w procesie zarządzania finansami gmin wymagające (lub nie) implementacji instrumentów zarządzania długiem lokalnym przedstawiono w tab. 1.

**Tabela 1.** Warianty strategiczne implikujące konieczność zarządzania długiem lub jej nieimplikujące

		Saldo budżetów lat ubiegłych		
		nadwyżka	równowaga	deficyt
Budżet na dany rok	nadwyżka	1	2	3
	równowaga	4	5	6
	deficyt	7	8	9

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Dafflon 2010, s. 13].

Warianty oznaczone w tab. 1 jako 1, 2, 4 i 5 nie kreują problemów związanych z deficytem i koniecznością kalkulowania limitów zadłużenia. Warianty 7, 8 i 9 zakładają występowanie deficytu budżetowego w danym roku, jakkolwiek przy zróżnicowanych uwarunkowaniach dotyczących sald budżetów lat ubiegłych. Najtrudniejszym z wariantów z punktu widzenia zarządzania długiem jest wariant 9. Warianty 3 i 6 przyjmują założenie, że w okresach poprzedzających budżety miały charakter deficytowy, konieczne jest zatem określenie poziomu zobowiązań pozostałych do spłaty i sposób zagospodarowania nadwyżki budżetowej.

Sytuacje strategiczne zaprezentowane w tab. 1 wskazują na potrzebę indywidualnego spojrzenia na problematykę zarządzania długiem lokalnym i podejmowania właściwych w danych uwarunkowaniach działań. W każdym z zaprezentowanych wariantów inny jest rodzaj oddziaływania na gospodarkę finansową gmin ze względu na kryterium:

- czasu wystąpienia oddziaływania: oddziaływanie w ogóle nie nastąpi, oddziaływanie nastąpiło w okresie przeszłym, oddziaływanie nastąpi w okresie przyszłym;
- siły oddziaływania: brak oddziaływania, oddziaływanie słabe, oddziaływanie silne.

Zarządzanie długiem wymaga więc wnikliwej diagnozy celem identyfikacji kierunków interwencji oraz właściwego doboru instrumentarium.

### **3. Instrumenty zarządzania długiem i ich znaczenie w procesie racjonalizacji finansów lokalnych**

Wpływ długu w budżetach lokalnych na gospodarkę finansową gmin w warunkach braku zdolności upadłościowej tych jednostek oraz możliwości wystąpienia zjawiska *moral hazard* sprawia, że niezbędne jest (z punktu widzenia bezpieczeństwa finansów JST) wdrożenie skutecznych instrumentów zarządzania długiem na poziomie lokalnym.

Skuteczność jest tym bardziej istotna, iż pozostaje bardzo ważnym elementem w interpretacji pojęcia „racjonalności” według T. Kotarbińskiego, który przez racjonalność rzeczową rozumie „możliwie najlepsze w danych warunkach dostosowanie działania do zamierzonego celu” [Unold 2003, s. 17-18] i dopuszcza możliwość jej stopniowania. O. Lange również wskazuje, że racjonalność „jest warunkiem koniecznym skuteczności działania” i postrzega ją jako stan ekstremalny, a każde odstępstwo od tego stanu traktuje jako wyraz marnotrawstwa [Unold 2003, s. 17-18].

Racjonalizujący charakter instrumentów zarządzania długiem wyraża się przez oddziaływanie prewencyjne i ich wpływ na zwiększanie pożądaných parametrów finansów lokalnych. Ujęcie zasady racjonalnego gospodarowania przez A. Krzyżanowskiego oznaczające dążenie do odpowiedniego ustosunkowania nakładów i wyników i pojmowanie jednego zjawiska jako środka, drugiego jako celu może mieć w tym przypadku zastosowanie [Unold 2003, s. 16]. Wykorzystanie instrumentów zarządzania długiem lokalnym jako środka do osiągnięcia założonego celu/celów strategii zarządzania długiem i szerzej polityki finansowej odpowiada przesłankom racjonalności w ujęciu A. Krzyżanowskiego. Racjonalizujący wpływ instrumentów zarządzania długiem na finanse lokalne przedstawia tab. 2.

W literaturze przedmiotu wskazuje się na istnienie wielu klasyfikacji instrumentów zarządzania długiem ze szczególnym uwzględnieniem instrumentów wykorzystywanych na etapie planowania i kontroli zadłużenia JST [Poniatowicz, Salachna, Perło 2010, rozdział IV].

**Tabela 2.** Instrumenty zarządzania długiem i ich działanie racjonalizujące

Instrumenty	Przejaw racjonalizacji
Planistyczne	predykcja i prewencja umożliwiające redukcję ryzyka finansowania długiem, wybór najbardziej właściwych w danych warunkach metod i sposobów działania
Kontrolne	możliwość podniesienia efektywności gospodarowania środkami publicznymi, m.in. przez kontrolę poziomu zadłużenia i kosztów jego obsługi oraz ocenę rezultatów wykorzystania źródeł zewnętrznych

Źródło: opracowanie własne.

W grupie instrumentów planistycznych wykorzystywanych przez polskie gminy dominującą rolę przypisuje się Wieloletniej Prognozie Finansowej (WPF), która zastąpiła i łączy w sobie elementy prognozy długu oraz wieloletniego planu inwestycyjnego i wieloletniego planu finansowego [Salachna 2010, s. 16].

W zakresie zarządzania długiem zasadnicze znaczenie mają obligatoryjne elementy WPF określające kwotę długu JST, ustawowy limit zadłużenia JST oraz sposób sfinansowania spłaty długu [Salachna 2010, s. 18].

Zasadność regulacji i ujednoczenia procedury planowania wieloletniego urzeczywistniona w formie WPF oceniona została przez adresatów zmian pozytywnie, zastrzeżenia budzi jednak struktura i zakres WPF, a szczególnie [Salachna 2010, s. 16]:

- sposób prezentacji danych niesłużący zarządzaniu finansami (układ danych odpowiadający strukturze uchwał budżetowych);
- niskie prawdopodobieństwo realności prognoz zawartych w WPF i trudność ich weryfikacji;
- formalizacja i biurokracja związana ze sporządzaniem i aktualizacją WPF.

Drugą grupę instrumentów stanowią instrumenty kontroli zadłużenia. Jedną ze stosowanych kategoryzacji tych instrumentów jest ta zaprezentowana w 1997 r. przez Ter-Minassiana i Craiga [Ahmad, Albino-War, Singh 2005, s. 13], wskazująca na istnienie czterech podstawowych rodzajów kontroli zadłużenia<sup>1</sup>, wśród których wymieniono: dyscyplinę rynkową (*market discipline*), narzędzia kontroli bazujące na regułach/zasadach (*rules-based controls*), narzędzia kontroli administracyjnej (*administrative controls*) oraz kooperację pomiędzy różnymi szczeblami władzy (*cooperation between different levels of government*).

Dostęp JST do rynku kapitałowego jest jednym z istotnych przywilejów określonych przez zapisy Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego [*Europejska Karta ... 1985*, art. 9 ust. 8]. Gminy i inne JST, korzystając z zewnętrznych źródeł finansowania, podlegają weryfikacji pod kątem wymogów określanych przez instytucje rynku bankowo-finansowego i kapitałowego, co w sposób samoczynny ogranicza dostęp do finansowania zewnętrznego dla jednostek niespełniających określo-

<sup>1</sup> Katalog instrumentów kontroli jest szerszy (m.in. kontrola RIO, kontrola zarządcza, audyt), jednak ze względu na objętość opracowania skoncentrowano się na wybranych z nich.

nych kryteriów [Ahmad, Albino-War, Singh 2005, s. 13]. Szczególnym wymogiem jest konieczność dokonania oceny wiarygodności kredytowej (rating) towarzysząca emisji papierów dłużnych oraz procedurze weryfikacji emitentów. Rynkowa selekcja potencjalnych emitentów stanowi jednocześnie przejaw kontroli nad poziomem zadłużenia jednostek publicznych i udostępniania kapitału finansowego tym z nich, które zostaną pozytywnie zweryfikowane.

Podejście bazujące na dyscyplinie rynkowej, wykorzystywanej do weryfikacji zdolności jednostek publicznych do zaciągania zobowiązań, dopuszcza jednocześnie możliwość adaptowania i wprowadzania w sposób samoistny, dobrowolny reguł fiskalnych przez jednostki niższego szczebla podziału terytorialnego w celu podniesienia ich wiarygodności i standingu [Ahmad, Albino-War, Singh 2005, s. 13]. Reguły takie są implementowane samoczynnie przez jednostki terytorialne, np. w Kanadzie, Szwajcarii, USA.

Konieczność stosowania reguł fiskalnych w poszczególnych krajach może wynikać wprost z ustawy zasadniczej lub ustaw regulujących problematykę finansów publicznych. Ich funkcjonowanie jest więc rezultatem decyzji podejmowanych na szczeblu rządowym.

Wśród najbardziej popularnych reguł fiskalnych wymienia się: ustawowe limity zadłużenia (*ceilings on debt or borrowing*), kotwicę budżetową (określenie maksymalnej, nieprzekraczalnej wielkości deficytu – *a deficit target*), regułę wydatkową (*expenditure rule*), złotą zasadę/regułę (*golden rule*) oraz reguły relacyjne dotyczące zdolności do spłaty i obsługi zadłużenia (*rules related to debt repayment capacity*) [Ahmad, Albino-War, Singh 2005, s. 15].

W odmiennym ujęciu klasyfikacyjnym do reguł fiskalnych zalicza się: regułę salda budżetowego, regułę zadłużenia, regułę dochodową i regułę wydatkową [Marchewka-Bartkowiak 2010, s. 4].

Ustanawianie maksymalnych limitów zadłużenia jest instrumentem stosunkowo prostym do wdrożenia i monitorowania. Słabą stroną rozwiązania polegającego na ustaleniu limitów zadłużenia jest możliwość jego „ominięcia”, a tym samym unikania przez JST restrykcji m.in. przez sprzedaż aktywów, wykorzystanie finansowania pozabudżetowego – transfer długu do spółek niezaliczanych do sektora publicznego (SPV, spółki komunalne itd.), zaciąganie zobowiązań przez wykorzystanie instrumentów niezaliczanych do limitów zadłużenia, dokonywanie transakcji *sale and lease back* [Ahmad, Albino-War, Singh 2005, s. 14].

Określenie tzw. kotwicy budżetowej w postaci maksymalnej kwoty deficytu jest prostym i czytelnym sposobem kontroli salda budżetowego, nie zabezpiecza jednak przed kumulacją zadłużenia ze względu na problem operacji pozabudżetowych [Ahmad, Albino-War, Singh 2005, s. 13]. Jednocześnie w przypadku krajów członkowskich Unii Europejskiej jest jednym z koniecznych warunków konwergencji.

Reguła wydatkowa kontrolę zadłużenia sprawuje w sposób pośredni, określając maksymalny pułap wydatków publicznych. Reguła ta jest znacznie trudniejsza do wprowadzenia na poziomie samorządowym niż rządowym i jednocześnie trudniej-

sza z punktu widzenia samorządu do wprowadzania niż utrzymanie kotwicy budżetowej [Ahmad, Albino-War, Singh 2005, s. 14].

Złota reguła stosowana przez większość krajów europejskich wskazuje, że finansowanie zobowiązaniami może odbywać się wyłącznie wtedy, jeżeli dotyczy wydatków inwestycyjnych. Ustawodawstwo większości państw europejskich jako niedopuszczalne określa finansowanie budżetu bieżącego z wykorzystaniem źródeł zewnętrznych. W Niemczech złota reguła została zapisana w konstytucji i dotyczy poszczególnych krajów związkowych/landów oraz jednostek samorządu terytorialnego, w Hiszpanii wprowadzona została w późnych latach 80. XX wieku mocą przepisów regulujących prawo finansów lokalnych [Ahmad, Albino-War, Singh 2005, s. 13].

Reguły relacyjne poszukują bazy odniesienia do określenia maksymalnej kwoty zadłużenia i obsługi długu uważanej za bezpieczną z punktu widzenia stabilności finansów danej jednostki. Najczęściej parametry zadłużenia i jego obsługi odnoszą się do poziomu wykonanych dochodów, bazy podatkowej, nadwyżki operacyjnej [Ahmad, Albino-War, Singh 2005, s. 15].

Instrumenty kontroli administracyjnej wyrażają formę interwencji władz wyższego szczebla na gruncie podległych im jednostek terytorialnych. Kontrola administracyjna władz wyższego szczebla nad zadłużeniem jednostek podległych polega na konieczności uzyskiwania przez te jednostki oceny i finalnej zgody na zaciągnięcie zobowiązania. W różnych krajach zakres ingerencji pozostaje odmienny i dotyczy uzyskania aprobaty władz wyższego szczebla (Indie) lub Ministerstwa Finansów (Hiszpania) jako warunku formalnego, niezbędnego do zaciągnięcia zobowiązania, ale może przejawiać się także we wpływie władz wyższego szczebla na decyzje w zakresie parametrów finansowania zewnętrznego [Ahmad, Albino-War, Singh 2005, s. 16].

Podjęcie kooperacyjne w procesie kontroli zadłużenia polega na współpracy i zaangażowaniu jednostek reprezentujących różne szczeble władzy w procesie uzgodnień mających na celu wypracowanie porozumienia w zakresie globalnej kwoty deficytu oraz kwot dochodów i wydatków. Rozwiązanie to dotyczy głównie państw federalnych i jest stosowane np. w Austrii. Kraj ten w 1996 r. wprowadził mechanizm konsultacyjny pomiędzy różnymi szczeblami władzy w celu utrzymania deficytu federacji poniżej 3% PKB [Ahmad, Albino-War, Singh 2005, s. 13]. Podobne rozwiązanie przyjęła Dania, stosując mechanizm kooperacji i włączając jednostki niższego szczebla reprezentowane przez specjalne stowarzyszenie w proces uchwalania budżetu państwa. W Belgii przyjęto rozwiązanie, że Wyższa Rada Finansów (Higher Finance Council), złożona z członków nominowanych przez kraje związkowe, gminy i regiony, wraz z Narodowym Bankiem Belgii przedstawiają rekomendacje dotyczące podstawowych parametrów deficytu i długu dla poszczególnych poziomów władzy [Ahmad, Albino-War, Singh 2005, s. 17]. Rząd federalny dokonuje ostatecznych uzgodnień z przedstawicielami władzy niższych szczebli. Również w Australii w 1929 r. powołano specjalną The Loan Council, której zadaniem jest koordynowanie procesu zadłużania na poziomie krajów związkowych i państwa.

## 4. Podsumowanie

Zarządzanie długiem jest formą oddziaływania na finanse publiczne (w tym lokalne) stosowaną przez wszystkie kraje na świecie. Charakter instrumentów wykorzystywanych w procesie zarządzania długiem jest wysoce zróżnicowany i w zależności od państwa przybiera inny wymiar. Cel/cele zarządzania długiem mają zunifikowany charakter i mogą sprzyjać procesowi racjonalizacji gospodarki finansowej JST.

## Literatura

- Ahmad E., Albino-War M., Singh R., *Subnational Public Financial Management: Institutions and Macroeconomic Considerations*, International Monetary Fund, IMF Working Paper, WP/05/108, June 2005.
- Dafflon B., *Local Debt: from Budget Responsibility to Fiscal Discipline*, Paper presented at the IEB 6<sup>th</sup> Symposium on Fiscal Federalism, Barcelona, June 14-15, 2010.
- Dług publiczny, Raport Roczny 2009*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego* sporządzona w Strasburgu 25 października 1985 r., DzU 1994 nr 124, poz. 607.
- Gołębiewski G., Marchewka-Bartkowiak K., *Modele instytucji i audytu zarządzania długiem publicznym – ocena polskich rozwiązań*, Studia i Prace KZiF SGH, Zeszyt Naukowy nr 60, SGH, Warszawa 2005.
- Jajko B., *Dług publiczny a równowaga fiskalna. Czy i kiedy rząd powinien emitować dług publiczny?*, CeDeWu, Warszawa 2008.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Reguły fiskalne*, Biuro Analiz Sejmowych 2010 nr 7(32).
- Poniatowicz M., Salachna J., Perło D., *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Salachna J.M. (red.), *Budżet i wieloletnia prognoza finansowa jednostek samorządu terytorialnego. Od projektu do sprawozdania*, Wyd. ODDK, Gdańsk 2010.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego, Rada Ministrów, Warszawa 2010. [http://www.mf.gov.pl/\\_files/\\_budzet\\_panstwa/sprawozdania\\_roczne/2009/5.1.\\_\\_jst\\_spraw\\_2009\\_260510.pdf](http://www.mf.gov.pl/_files/_budzet_panstwa/sprawozdania_roczne/2009/5.1.__jst_spraw_2009_260510.pdf).
- Stahl M., Jaworska-Dębska B. (red.), *Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego, Część 1: Ustrój*, Difin, Warszawa 2010.
- Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2011-2014*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, wrzesień 2010.
- Swianiewicz P., *Finanse lokalne w teorii i praktyce*, Wyd. Municipium, Warszawa 2004.
- Szewczuk A., Ziolo M., *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Wyd. Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008.
- Tóth K., Dafflon B., *Managing Local Public Debt in Transition Countries: An Issue of Self-Control?*, Paper prepared for the 14th Annual Conference of the Network of Institutions and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe (NISPAcee), Ljubljana, May 11-13, 2006 First draft (11 April 2006).
- Unold J., *Dynamika systemu informacyjnego a racjonalność adaptacyjna. Teoretyczno-metodologiczne podstawy nowego ujęcia zasady racjonalności*, AE, Wrocław 2003.
- Zadłużenie sektora finansów publicznych, Informacja kwartalna*, Ministerstwo Finansów, Departament Długu Publicznego, III kw. 2010, Warszawa, 10 grudnia 2010.

## **DEBT MANAGEMENT AS RATIONALIZATION ISSUE FOR MUNICIPAL FINANCE – DOMESTIC AND FOREIGN EXPERIENCE**

**Summary:** The article presents the problem of issuing debt by self-government entities on the example of municipalities with the identification of the impact of debt on the local finance management. The concept of debt management has been characterized parallel to the classification of tools, which are used in this process taking into account domestic and foreign experience.