

**Dorota A. Hałaburda**

Katedra Finansów i Rachunkowości

Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku

## **Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w świetle nowych regulacji prawnych**

### **Wstęp**

Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego prowadzona jest w warunkach ograniczoności środków finansowych. Duże zapotrzebowanie na środki finansowe stanowi więc coraz ważniejszy element gospodarowania środkami publicznymi. W warunkach rosnącego długu publicznego planowanie zadłużenia i posiadanie informacji o faktycznych zobowiązaniach jest istotne w procesie zarządzania długiem. W skład państwowego długu publicznego wchodzi zadłużenie samorządów, dlatego istnieją prawne wymogi przekazywania informacji o sytuacji finansowej oraz o stanie zobowiązań, co ułatwia monitorowanie i zarządzanie długiem zarówno państwa, jak i jednostek samorządowych.

### **Cel i metody badań**

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie uwarunkowań prawnych dotyczących zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego i zarządzania długiem. Prawne ograniczenia zaciągania długów przez jednostki samorządowe mają przeciwdziałać ich nadmiernemu zadłużaniu się oraz narastaniu długu publicznego, gdyż dług samorządów jest elementem państwowego długu publicznego. Natomiast brak stabilności aktów normatywnych utrudnia planowanie zadłużenia w dłuższym okresie i zarządzanie długiem.

Na planowanie i zarządzanie długiem wpływ mają czynniki zarówno ekonomiczne, jak i prawne. Uwarunkowania ekonomiczne niezależne od jednostki samorządowej to stan rozwoju kraju, stan finansów publicznych czy stopa inflacji i bezrobocia. Do czynników zależnych należy głównie potencjał dochodowy i inwestycyjny. Uwarunkowania prawne regulują granice zadłużenia jednostek samorządowych, przekazywanie informacji o sytuacji finansowej i zobowiązaniach oraz powiązanie zadłużenia samorządów z państwowym długiem publicz-

nym. Ścisłe powiązanie długu jednostek samorządowych z długiem państwowym nie jest dla nich korzystne, obciąża bowiem samorzady problemami budżetu państwa. Pogorszenie się stanu finansów publicznych w kraju wiąże się ze stopniowym ograniczaniem zdolności samorządów do zaciągania długów.

Zarządzanie długiem przez jednostki samorządu terytorialnego odbywa się w warunkach braku stabilności prawnej. Zmiany regulacji prawnych dotyczą finansowania, rozszerzania zakresu wykonywanych zadań i ograniczeń w zadłużaniu się tych jednostek. Planowanie długu w dłuższym okresie wymaga stabilności w zakresie korzystania z instrumentów dłużnych przez jednostki samorządowe.

Samorzady wykorzystują instrumenty dłużne głównie do realizacji projektów inwestycyjnych często o charakterze wieloletnim. W związku z tym niezwykle istotne jest planowanie zadłużenia i możliwości jego spłaty oraz zarządzanie tym długiem tak, aby nie utracić płynności finansowej i nie przekroczyć obowiązujących limitów zadłużenia.

W opracowaniu przeprowadzono kwerendę literatury i szczegółową analizę obowiązujących przepisów prawnych z dziedziny finansów publicznych, które regulują działalność samorządów w zakresie zadłużenia. W opracowaniu wykorzystano informacje z raportów rocznych o długu publicznym w latach 2002–2010 dostępne w opracowaniach Ministerstwa Finansów. Przytaczane dane zaprezentowano w formie tabel.

## **Zarządzanie długiem w jednostkach samorządu terytorialnego**

Specyfika zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego wiąże się z istotą samych finansów publicznych. Finanse samorządowe są integralną częścią systemu finansów publicznych i podlegają pewnym normom i zasadom wynikającym zarówno z ich charakteru, jak i z regulacji prawnych.

Zgodnie z przepisami art. 3. Ustawy o finansach publicznych [Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240] finanse publiczne obejmują procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem, a w szczególności:

- 1) gromadzenie dochodów i przychodów publicznych,
- 2) wydatkowanie środków publicznych,
- 3) finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa,
- 4) finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- 5) zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne,
- 6) zarządzanie środkami publicznymi,

- 7) zarządzanie długiem publicznym,
- 8) rozliczenia z budżetem Unii Europejskiej.

Zarządzanie finansami (środkami publicznymi i długiem publicznym) jest ustawowym obowiązkiem każdej jednostki samorządu terytorialnego. Niezależnie jednak od funkcjonowania tego obowiązku, w warunkach ograniczonych środków i praktycznie nieograniczonych potrzeb finansowych, każda jednostka samorządu terytorialnego powinna odpowiednio zarządzać własnymi finansami, gdyż od ich poziomu i racjonalności wykorzystania zależy jej sprawne funkcjonowanie i rozwój [Piekunko-Mantiuk 2008, s. 124].

Dług lokalny jest częścią długu publicznego. Dług jednostek samorządu terytorialnego można zdefiniować jako sumę środków finansowych pozostawionych do dyspozycji tych jednostek na określony czas i na określonych warunkach [Piotrowska-Marczak, Uryszek 2009, s. 114]. Działalność władz samorządowych związana z zaciąganiem długu obejmuje wiele decyzji odnoszących się do jego rozmiarów, stosowanych instrumentów, terminów spłat i kosztów finansowych. Decyzje te podejmowane są w procesie zarządzania długiem. Wykorzystanie instrumentów dłużnych może być efektywnym prorozwojowym narzędziem zarządzania finansami.

Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego określa się jako działania mające na celu pozyskanie obcych środków finansowych, ich obsługę oraz spłatę zobowiązań [Dylewski, Filipiak i in. 2006, s.177]. Jest to wąskie ujęcie, które sprowadza się do bieżącej obsługi długu. Zarządzanie długiem samorządowym można definiować również w szerszym kontekście jako proces decyzyjny dotyczący kluczowych kwestii wykorzystania instrumentów dłużnych w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego, którego celem jest zwiększenie możliwości w zakresie świadczonych przez nie usług publicznych na rzecz zaspokajania różnorodnych potrzeb mieszkańców wspólnoty samorządowej [Poniatowicz 2005, s. 251].

Głównym celem zarządzania długiem samorządowym jest zaspokojenie popytu na pieniądź zgłaszanego przez jednostki samorządu terytorialnego. Pozostałe cele to:

- finansowanie zadań, na które brak jest pokrycia w dochodach jednostki samorządu terytorialnego,
- minimalizacja ryzyka finansowego,
- minimalizacja kosztów związanych z wykorzystaniem długu przez jednostkę samorządu terytorialnego,
- minimalizacja ryzyka utraty płynności oraz niewypłacalności jednostki samorządu terytorialnego,
- koordynowanie bieżącej i przyszłej zapadalności instrumentów budżetu z wymagalnością zobowiązań.

Uwarunkowania ekonomiczne zarządzania długiem samorządowym można podzielić na niezależne i zależne od jednostek samorządu terytorialnego. Do uwarunkowań niezależnych zaliczamy [Jastrzębska 2009]:

- stan rozwoju gospodarczego kraju – koniunkturę gospodarczą, zmiany poziomu PKB,
- stopę inflacji i bezrobocia,
- stopień rozwoju prywatyzacji i mechanizmów rynkowych,
- działalność społeczno-gospodarczą państwa,
- stan finansów publicznych,
- zakres władztwa dochodowego, w tym władztwa podatkowego i władztwa wydatkowego,
- ograniczenia zadłużenia,
- poziom dochodów transferowych z budżetu państwa i stopień sfinansowania nimi wydatków na zadania jednostek samorządu terytorialnego.

Uwarunkowania zależne od jednostek samorządu terytorialnego to:

- potencjał dochodowy jednostek samorządu terytorialnego,
- potencjał inwestycyjny i poziom atrakcyjności inwestycyjnej jednostki samorządowej,
- potencjał wytwórczy znajdujący się na terenie jednostki samorządu terytorialnego,
- zdolność do akumulacji środków oraz struktura własnościowa, rzeczowa i podmiotowa gospodarki samorządowej (w tym zdeterminowany przez te struktury charakter rynku lokalnego).

Podjęcie decyzji o zaciągnięciu długu powinno być poprzedzone szeregiem analiz wykazujących prawną i ekonomiczną zdolność kredytową jednostki samorządu terytorialnego. Należy przez to rozumieć zdolność do spłaty całości zobowiązań wraz z należnymi odsetkami, przy jednoczesnym wywiązaniu się ze wszystkich zobowiązań pieniężnych, wynikających z realizacji wydatków bieżących i inwestycyjnych.

Zarządzanie długiem w jednostkach samorządu terytorialnego jest istotne ze względu na to, że nie podlegają one procedurze upadłościowej. Jednostki samorządowe zaliczane są przez kredytodawców do bezpiecznych dłużników. Mogą jednak wystąpić sytuacje, w których będą miały problem z terminowym regulowaniem swoich zobowiązań. W związku z tym władze państwowe, chcąc uniknąć nadmiernego zadłużania się jednostek samorządowych oraz ich bankructwa, wprowadzają limity ograniczające zadłużenie.

Prawne ograniczenia zadłużenia samorządów określone są w Ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych [Dz.U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104]. Zgodnie z art. 169 łączna kwota przypadających spłat długu wraz z odsetkami w danym roku budżetowym nie może przekroczyć 15% planowanych dochodów jednostki samorządu terytorialnego na dany rok budżetowy. Łączna kwota długu

na koniec roku budżetowego nie może natomiast przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym. Ograniczenia te obowiązywać będą do końca 2013 r.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wprowadziła koncepcję indywidualnych wskaźników zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, opartych na nadwyżce operacyjnej, które będą obowiązywać od 2014 r. [Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240]. Zmiana ta była spowodowana wadami obecnie obowiązujących wskaźników, takimi jak: ograniczenie możliwości zadłużania się jednostek o dobrej kondycji finansowej, a zarazem możliwość nadmiernego zadłużania się jednostek o niskiej kondycji finansowej, nieuwzględnienie wielkości i potencjału dochodowego jednostki, stosowanie przez instytucje finansowe i ratingowe innych metod oceny zdolności kredytowej samorządów<sup>1</sup>.

Istniejące ograniczenia zadłużenia władze samorządowe powinny uwzględnić w swoich strategiach zarządzania długiem. Oprócz planowania kosztów długu oraz możliwości spłaty powinny tak planować zadłużenie, aby nie przekroczyć ustawowych limitów. Prawo regulujące zadłużenie samorządów powinno być stabilne, gdyż częste zmiany utrudniają zarządzanie długiem, planowanie zadłużenia w dłuższym okresie i opracowanie strategii zarządzania długiem.

## **Informacje o zadłużeniu jednostek samorządu w świetle nowych regulacji prawnych**

Zarządzanie finansami i podejmowanie decyzji finansowych jest niemożliwe bez rzetelnej, przejrzystej informacji na temat kształtowania się zjawisk finansowych. Istotne jest, aby informacje te oddawały faktyczne kształtowanie się zjawisk i umożliwiały ich analizę. W jednostkach samorządu terytorialnego, ze względu na specyfikę i charakter tych jednostek, nie stosuje się tych samych metod i sposobów zbierania informacji oraz danych, które mają zastosowanie w przedsiębiorstwach. Podstawowym źródłem informacji są budżety, które informują o kształtowaniu się dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów.

Kolejnym źródłem informacji jest sprawozdawczość. Jednostki samorządu terytorialnego mają prawny obowiązek sporządzania sprawozdań z wykonania procesów związanych z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem. Spowodowane jest to koniecznością nadzoru, kontroli, statystyki oraz jawności finansów publicznych. Jednostki samorządu terytorialnego sporządzają następujące sprawozdania:

---

<sup>1</sup>Por. D.A. Hałaburda (red.), *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo WSE, Białystok 2010, s. 119.

- z wykonania planu dochodów budżetowych,
- z wykonania planu wydatków budżetowych,
- stanu zobowiązań,
- stanu należności,
- wyniku budżetu.

Informacje o stanie finansów oraz o zadłużeniu samorządów są elementem kontroli długu publicznego oraz zarządzania nim. W art. 73 Ustawy o finansach publicznych zdefiniowano państwowy dług publiczny jako wartość nominalną zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych ustaloną po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora. Państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania z tytułu:

- wyemitowanych papierów wartościowych,
- zaciągniętych kredytów i pożyczek,
- przyjętych depozytów,
- wymagalnych zobowiązań.

Ustawodawca nieprecyzyjnie określił pojęcie długu, gdyż z definicji tej wynika, że do kategorii długu publicznego nie zalicza się zobowiązań niewymagalnych. W tym przypadku deficyt może mieć umowny charakter, ponieważ nie będzie obejmował przyszłych obciążeń budżetu jednostki samorządu terytorialnego, np. z kredytu kupieckiego [Filipiak 2009, s. 301].

Do zobowiązań jednostek samorządowych nie zostały zaliczone kwoty wypłat na obsługę długu z tytułu leasingu, faktoringu, sekurytyzacji, kredytu kupieckiego, wykupu wierzytelności, partnerstwa publiczno-prywatnego. Wykorzystanie tego typu instrumentów powodowało, że informacje uzyskiwane przez organy władzy publicznej nie zawierały faktycznego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Mogło to również spowodować problemy z utrzymaniem płynności finansowej, gdyż w efekcie jednostka samorządowa mogła finansować inwestycje poprzez wykup wierzytelności, a zakup wyposażenia poprzez leasing nie korzystając z kredytów, pożyczek czy emisji obligacji [Jastrzębska 2009, nr 4].

Przepisy te nie pozwalały w rzeczywisty sposób ocenić kondycji finansowej samorządów w Polsce, gdyż miały one możliwość prowadzenia takiej polityki finansowej, która pozwalała na wykazywanie mniejszego niż faktycznie występującego poziomu zadłużenia. Ponadto samorzady mają też możliwość zadłużania się poprzez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, samorządowe instytucje kultury czy spółki prawa handlowego, które są własnością lub współwłasnością jednostki samorządowej i świadczą usługi publiczne, a zadłużenie tego typu nie jest wykazywane w informacji o sytuacji finansowej.

Wskazane wady przyjętych rozwiązań, wzrost zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, który wchodzi w skład państwowego długu publicznego

oraz rosnący deficyt budżetu państwa spowodowały zmiany w definicji zobowiązań. Od 2011 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa [Dz.U. z 2010 r. Nr 252, poz. 1692]. Rozporządzenie to dokonuje szczegółowej prezentacji sposobu rozumienia poszczególnych tytułów dłużnych. Najważniejsza zmiana dotyczy rozszerzenia definicji kredytów i pożyczek, do których zalicza się również:

- umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego,
- papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona,
- umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach,
- umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy,
- umowy nienazwane o terminie spłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.

Zmiany te, choć w pewnym stopniu uzasadnione, mogą jednak wywołać negatywne konsekwencje, gdyż spowodują wzrost zadłużenia w tych jednostkach, które korzystały z instrumentów finansowania wymienionych w rozporządzeniu. Niektóre samorządy mogą być zmuszone zmniejszyć wydatki inwestycyjne, w tym zrezygnować z projektów określonych w strategiach rozwoju, które weszły już w fazę realizacji. Ponadto istnieje możliwość przekroczenia przez niektóre jednostki dopuszczalnego poziomu zadłużenia i w efekcie konieczność wprowadzenia w nich programów ostrożnościowych i naprawczych. Istnieje również ryzyko ograniczenia wykorzystania instrumentów dłużnych przez małe gminy wiejskie, których dochody są mniejsze niż gmin miejskich, a ponadto mają sztywne wydatki i mało wolnych środków na inwestycje. Regulacje te mogą też zahamować wykorzystanie przez samorządy partnerstwa publiczno-prywatnego i leasingu.

Zmiany te stanowią przerwienie odpowiedzialności za rosnący dług publiczny na samorządy. Rozwiązania te budzą wątpliwości zwłaszcza w warunkach, gdy polityka państwa ukierunkowana jest na zwiększanie zakresu zadań wykonywanych przez jednostki samorządowe, przy braku poszerzenia ich bazy dochodowej. Przekazywanie kolejnych zadań nie powoduje zwiększenia środków finansowych oddanych do dyspozycji samorządom, co powoduje pogorszenie się ich sytuacji finansowej, przy rosnących kosztach wykonywania zadań publicznych. Ponadto brak stabilności przepisów prawnych utrudnia zarządzanie długiem publicznym w dłuższym okresie.

Od 2011 r. samorządy mają też obowiązek formułowania wieloletnich prognoz finansowych. W ten sposób rozszerzeniu uległ dotychczasowy zakres publikowanych prognoz zadłużenia i kosztów jego obsługi. Dlatego ważnym aspektem planowania budżetów lokalnych i zadłużenia stało się wykorzystanie odpowiedniej metodologii w tym zakresie. Z badań przeprowadzonych przez Biuro Analiz Sejmowych wynika, że najczęściej wykorzystywane są analizy statystyczne w oparciu o publikowane dane makroekonomiczne i budżetowe, dane historyczne oraz analizy kosztów zawieranych umów [Korolewska, Marchewka-Bartkowiak 2011, s.10]. Ponadto wzrost znaczenia zarządzania długiem oraz bieżącą płynnością spowodował organizacyjne wydzielenie tego obszaru. W jednostkach samorządowych powstają odrębne jednostki organizacyjne zajmujące się płynnością i zadłużeniem, co z kolei powoduje wzrost wydatków.

## **Znaczenie informacji o zadłużeniu w zarządzaniu długiem publicznym**

Informacje o stanie zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego są niezbędne w procesie zarządzania długiem publicznym. Zadłużenie samorządów jest bowiem elementem państwowego długu publicznego. Zgodnie z art. 74 Ustawy o finansach publicznych Minister Finansów sprawuje kontrolę nad sektorem publicznym w zakresie przestrzegania zasady stanowiącej, że państwowy dług publiczny nie może przekroczyć 60% wartości rocznego produktu krajowego brutto. W związku z tym ma prawo żądania od jednostek sektora finansów publicznych dodatkowych informacji o bieżącym i prognozowanym zadłużeniu oraz o jego strukturze. Opracowuje również czteroletnią strategię zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz oddziaływania na państwowy dług publiczny, uwzględniając w szczególności:

- 1) uwarunkowania zarządzania długiem związane ze stabilnością makroekonomiczną gospodarki,
- 2) analizę poziomu państwowego długu publicznego i długu Skarbu Państwa,
- 3) prognozy poziomu państwowego długu publicznego i długu Skarbu Państwa,
- 4) kształtowanie struktury zadłużenia,
- 5) prognozy i analizę niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa.

Ponadto ustawa o finansach publicznych określiła trzy progi dotyczące relacji łącznej kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto: 50%, 55% i 60%, których przekroczenie powoduje wprowadzenie procedur oszczędnościowych i sanacyjnych. Jeśli relacja ta jest większa od 50%,



a nie przekracza 55%, to na kolejny rok uchwała się projekt ustawy budżetowej, w którym relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa nie może być wyższa niż taka sama relacja z roku bieżącego wynikająca z ustawy budżetowej. Jeśli relacja kwoty państwowego długu publicznego do PKB jest większa od 55 a mniejsza od 60%, to na kolejny rok budżetowy uchwała się projekt ustawy budżetowej, w którym nie przewiduje się deficytu budżetu państwa lub przyjmuje się deficyt budżetu państwa taki, by pod koniec roku relacja długu publicznego nie była wyższa. Ponadto wydatki jednostki samorządu terytorialnego określone w uchwale budżetowej na kolejny rok mogą być wyższe niż dochody tego budżetu powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki jedynie o kwotę związaną z realizacją zadań ze środków unijnych. Po przekroczeniu 60% PKB przygotowany jest program sanacyjny mający na celu ograniczenie tej relacji do poziomu poniżej 60%, a jednostki samorządu terytorialnego na kolejny rok nie mogą uchylać deficytów.

Ścisłe powiązanie zadłużenia samorządów z długiem państwowym nie jest dla nich korzystne, gdyż obciąża je problemami budżetu państwa. Pogorszenie się stanu finansów publicznych w kraju wiąże się ze stopniowym ograniczaniem zdolności samorządów do zaciągania długów. Lepszym rozwiązaniem wydaje się wyznaczenie dla samorządów odrębnego udziału procentowego w państwowym długu publicznym. Byłaby to dla nich gwarancja, że będą mogły korzystać z instrumentów dłużnych niezależnie od tego jak bardzo zadłuży się państwo [Gonet 2006, s. 89].

Od 2002 r. następuje wzrost relacji państwowego długu publicznego do PKB. W 2009 r. państwowy dług publiczny stanowił 40,9% PKB, tak więc zbliżył się do pierwszego progu ostrożnościowego (50%) wynikającego z ustawy o finansach publicznych (tab. 1). W 2010 r. próg ten został przekroczony a relacja długu publicznego do PKB wynosiła 53%. W przypadku utrzymania tej tendencji niedługo może nastąpić przekroczenie progu 55% i w efekcie wprowadzenie zaostreń odnośnie zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego określonych w ustawie o finansach publicznych.

Pomimo dynamicznego wzrostu poziomu zadłużenia, zadłużenie samorządów w latach 2002–2008 stanowiło ok. 4% państwowego długu publicznego. Udział ten zwiększył się w 2009 r. i stanowił 5,9% państwowego długu publicznego, a w 2010 r. już 7,2% (tab. 2). Wzrost udziału zadłużenia samorządów w państwowym długu publicznym spowodowany jest w głównej mierze inwestycjami realizowanymi z wykorzystaniem środków unijnych. Większe wykorzystanie instrumentów dłużnych nastąpiło też w wyniku spadku dynamiki wzrostu dochodów ze względu na kryzys, obniżenia stawek podatku dochodowego od osób fizycznych oraz wzrostu wydatków z powodu rozszerzenia zakresu zadań wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego i wzrostu kosztów wykonywanych zadań.

**Tabela 1**

Państwowy dług publiczny w latach 2002–2010 wg wartości nominalnej (w mln zł oraz w relacji do PKB)

Wyszczególnienie	Lata								
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Państwowy dług publiczny PDP (w mld zł)	352,4	408,3	431,4	466,7	506,3	527,4	597,8	669,9	748,5
Relacja PDP do PKB (%)	43,6	48,4	46,7	47,5	47,8	44,8	46,9	49,9	53

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Raporty roczne. Dług publiczny w latach 2003–2010, Ministerstwo Finansów, www.mf.gov.pl, data dostępu 30.05.2011.

**Tabela 2**

Udział zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w państwowym dług publiczny i w relacji do PKB w latach 2002–2010

Wyszczególnienie	Lata								
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Udział zadłużenia JST w PDP (%)	4	4,1	4,3	4,3	4,6	4,6	4,1	5,9	7,2
Zadłużenie JST w relacji do PKB (%)	1,7	2	2	2,1	2,2	2,1	2,2	2,9	3,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Raporty roczne. Dług publiczny w latach 2003–2010, Ministerstwo Finansów, www.mf.gov.pl, data dostępu 30.05.2011.

Wysoki poziom długu publicznego jest głównie efektem gospodarki finansowej budżetu państwa oraz centralnych funduszy celowych a nie samorządów. Samorządy w zdecydowanej większości zaciągają zobowiązania na inwestycje. W związku z tym zastosowanie procedur ostrożnościowych wobec samorządów po przekroczeniu przewidzianych progów może spowodować ograniczenie możliwości finansowania lokalnych działań rozwojowych. Ze względu na brak środków na wkład własny może się to przyczynić do destabilizacji w pozyskiwaniu zwrotnych źródeł na finansowanie inwestycji oraz ograniczyć wykorzystanie przez samorządy środków z Unii Europejskiej.

W związku z rosnącym długiem publicznym i możliwością przekroczenia progu 55% PKB władze państwowe planują również ograniczyć możliwość uchwalania deficytu przez jednostki samorządu terytorialnego. I tak w 2012 r. deficyt miałby nie przekroczyć 4% dochodów, w 2012 r. – 3%, w 2013 r. – 2%, a w 2015 r. już tylko 1% dochodów. Może to wyhamować inwestycje infrastrukturalne samorządów i spowodować cięcia wydatków.

Rośnie zarówno zadłużenie państwa, jak i jednostek samorządu terytorialnego, w efekcie relacja państwowego długu publicznego zbliżyła się do 55% PKB. Konsekwencje przekroczenia tej granicy dotkną zarówno państwo, jak i jednostki samorządu terytorialnego. Zrozumiała jest więc próba zmniejszenia państwowego długu publicznego. Wydaje się jednak, że władze państwowe próbują przerzucić odpowiedzialność za zmniejszenie długu na samorządy, co może ograniczyć inwestycje realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego.

## Wnioski

Istnieją prawne i ekonomiczne uwarunkowania zaciągania długów, które powinny zostać uwzględnione w procesie zarządzania długiem przez jednostki samorządu terytorialnego. Regulacje prawne wynikają głównie z ustawy o finansach publicznych i rozporządzeń wykonawczych a dotyczą limitów zadłużenia, definicji zobowiązań oraz powiązania zadłużenia samorządów z państwowym długiem publicznym. Problemem jest jednak brak stabilności tych przepisów. Częste zmiany utrudniają samorządom planowanie zadłużenia na realizację inwestycji oraz prawidłowe zarządzanie długiem publicznym. Ponadto istnienie rygorystycznych regulacji dotyczących zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego nie jest równoznaczne z ich praktycznym zastosowaniem. Ważne jest, aby ustawowe zapisy ograniczające poziom długu były w praktyce przestrzegane.

W ustawie o finansach publicznych pojawił się wyraźny mechanizm przeniesienia odpowiedzialności za państwowy dług publiczny na samorząd terytorialny, a zawarte w niej uregulowania znacznie ograniczają swobodę zadłużania jednostek samorządowych oraz ograniczają ich aktywność na rynkach finansowych. Należy też zwrócić uwagę, że powiązanie wielkości deficytu samorządowego z wielkością państwowego długu publicznego stanowi czynnik zwiększający niepewność w długoterminowym planowaniu i zarządzaniu długiem oraz finansami lokalnymi.

Samorządy muszą realizować podstawowe cele zarządzania długiem, takie jak minimalizacja kosztów obsługi, redukcja ryzyka związanego z obsługą długu (w tym stopy procentowej, ryzyka kursowego) czy też utraty płynności w przypadku nadmiernego zadłużenia. W związku z tym konieczne jest dokonywanie prognoz dochodów, kwot spłat zobowiązań powiększonych o odsetki, obciążeń budżetu z tytułu spłat i obsługi instrumentów dłużnych oraz stałe monitorowanie poziomu długu. Wybór instrumentu dłużnego musi być dokonywany nie tylko w oparciu o koszty, jakie jednostka samorządu w przyszłości poniesie, ale również w oparciu o ryzyko, jakie niesie za sobą korzystanie z danego instrumentu.

## Literatura

- DYLEWSKI M., FILIPIAK B., GORZAŁCZYŃSKA-KOCZKODAJ M.: *Finanse samorządowe: narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- FLIPIAK B. (red.): *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2009.
- GONET W.: *Kredyty, pożyczki, obligacje w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2006.
- JASTRZĘBSKA M.: *Ograniczenia zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w świetle spełnienia przez Polskę kryteriów fiskalnych konwergencji*, *Finanse Komunalne*, Nr 4, 2009.
- KOROLEWSKA M., MARCHEWKA-BARTKOWIAK K.: *Zadłużenie miast na prawach powiatu i województw w świetle badania ankietowego*, *Biuro Analiz Sejmowych, Analizy* Nr 13, 2011.
- PIEKUNKO-MANTIUK I.: *Zarządzanie płynnością finansową w gminach*, [w:] D.A. Hałaburda (red.), *Finansowanie gminnego samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku, Białystok 2008.
- PIOTROWSKA-MARCZAK K., URYSZEK T.: *Zarządzanie finansami publicznymi*, Difin, Warszawa 2009.
- PONIATOWICZ M.: *Dług publiczny w systemie jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie miast na prawach powiatu)*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2005.
- SOCHACKA-KRYSIAK H. (red.): *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2008.

## Indebtedness of local governments units in the light of new law regulation

### Abstract

The paper indebtendness of local government units in the light of new law regulation. Indebtedness of local governments has systematically increased. Local governments resort to debt mainly to implement investment projects, which stands in contrast to the state which uses debt to cover current needs. Therefore, the introduction of cautions and remedial procedures related to the state public debt will mainly hit local governments. Of course, indebtendness limits should be defined in Polish law, however a high level of public debt is mainly the result of the financial management of the central budget rather than local governments themselves. Therefore, it is important that the law is stable.