

Beata Filipiak

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

SAMORZĄDOWY DŁUG PUBLICZNY W POLSCE W PERSPEKTYWIE ZMIAN USTAWOWYCH*

Streszczenie: Celem artykułu jest wskazanie istoty, rozmiarów i skutków zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w świetle zmian ustawowych. W artykule zaprezentowano motywy zaciągania zobowiązań dłużnych przez jednostki samorządu terytorialnego. Wskazano na obowiązujące obecnie oraz po 2013 r. regulacje prawne w zakresie zaciągania zadłużenia. W końcowej części artykułu autorka przedstawiła rozmiary i skutki zaciągania zobowiązań dłużnych w świetle obecnych i zmieniających się regulacji prawnych.

Słowa kluczowe: zarządzanie finansami, dług, samorząd terytorialny.

1. Wstęp

Zaciąganie zobowiązań dłużnych jest podstawowym elementem procesu zarządzania finansami. Zobowiązania te są wynikiem decyzji finansowych podejmowanych w różnych celach, dla zrealizowania różnych zadań. W jednostkach samorządu terytorialnego celem samym w sobie jest realizacja zadań na rzecz społeczeństwa. Można wskazać, że zadania te służą rozwojowi społeczno-gospodarczemu i zaspokojeniu potrzeb zgłaszanych przez społeczeństwo. Nie zawsze realizując postawiony cel i wynikające z niego zadania, jednostki samorządu terytorialnego posiadają wystarczające zasoby finansowe. Chęć zaspokojenia potrzeb zgłaszanych przez społeczeństwo, konieczność dokonywania zmian w poziomie i jakości infrastruktury, aspiracje związane z wyrównywaniem różnic rozwojowych między samorządami polskimi a wysoko rozwiniętymi krajami UE czy też postawienie na rozwój jakości świadczonych usług mogą spowodować dodatkowe zapotrzebowanie na środki finansowe. Wskazane sytuacje powodują, że jednostki samorządu terytorialnego poszukują zewnętrznego finansowania, które ma charakter przychodów i stanowi może samorządowy dług publiczny.

Celem artykułu jest wskazanie istoty, rozmiarów i skutków zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w świetle zmian ustawowych.

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

2. Motywy zaciągania samorządowego długu publicznego w Polsce

Samorządowy dług publiczny stanowi finansowe zobowiązanie władz publicznych podsektora samorządowego wobec podmiotów spoza tego podsektora, które podlegają spłacie¹. W literaturze przedmiotu wskazuje się dwa podstawowe sposoby kształtowania poziomu zadłużenia: *ex ante* (przed powstaniem zadłużenia) i *ex post* (badanie istniejącego zadłużenia) [Jastrzębska 2009, s. 61; Poniatowicz 2005, s. 117].

Wzorem definicji państwowego długu publicznego² można wskazać, że samorządowy dług publiczny obejmuje zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego z następujących tytułów:

- 1) wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne,
- 2) zaciągniętych kredytów i pożyczek,
- 3) przyjętych depozytów,
- 4) wymagalnych zobowiązań wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych czy też uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę samorządu terytorialnego finansów publicznych będącą dłużnikiem.

Mając uporządkowane pojęcie samorządowego długu publicznego, należy zastanowić się nad przyczynami i motywami powodującymi zaciąganie zobowiązań dłużnych i powstawanie samorządowego długu publicznego.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że przyczyny powstawania samorządowego długu publicznego wynikają z przyczyn powstawania deficytu budżetowego jednostki samorządu terytorialnego. Jedną z nich jest niewystarczający poziom środków finansowych z bezzwrotnych źródeł finansowania w stosunku do potrzeb wynikających z nałożonych i przyjętych do realizacji zadań [Jastrzębska 2009, s. 29]. Wskazuje się również, że przyczynami zadłużenia są niedokończona decentralizacja finansów publicznych oraz ograniczona samodzielność finansowa [Gilowska 1998, s. 33]. Zaciąganie zobowiązań dłużnych argumentuje koncepcja *fiscal federalism* [King 1984]. Zgodnie z jej założeniami wskazuje się następujące motywy podejmowania przez jednostki samorządu terytorialnego decyzji o zaciąganiu zobowiązań dłużnych [Swianiewicz 2004, s. 131-133]:

- 1) chęć przyspieszenia konsumpcji lub korzyści dla społeczeństwa związanych z szybszą realizacją zadań inwestycyjno-modernizacyjnych;

¹ Należy podkreślić, że w literaturze przedmiotu występuje wiele definicji pojęcia długu publicznego, istnieje również niejednoznaczność w sposobach jego naliczania. W odniesieniu do samorządowego długu publicznego, to wchodzi on w skład państwowego (publicznego) długu, jego ramy są określane w przepisach prawa, ale istnieje krytyka istniejącego ujęcia prawnego [Poniatowicz 2005; Filipiak 2008; Jastrzębska 2009].

² Wskazuje na to podejście art. 72 [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach...], a literatura przedmiotu popiera takie podejście [Piotrowska-Marczak (red.) 2009, s. 251].

2) bliskość czasowa i przestrzenna między społeczeństwem, które ponosi obciążenia podatkowe, a społeczeństwem, które korzysta ze zrealizowanych inwestycji, sprzyja efektywnej alokacji środków finansowych przez władze samorządowe;

3) korzyści z przyspieszenia rozwoju gospodarczego i społecznego przewyższają koszty obsługi zadłużenia;

4) obniżenie bieżących kosztów funkcjonowania związanych z ograniczonym ponoszeniem nakładów finansowych na remonty i niskoefektywne modernizacje starej bazy infrastrukturalnej;

5) skrócenie cyklu inwestycyjnego, którego rezultatem jest ograniczenie wydatków budżetowych, gdyż wydłużenie w czasie realizacji inwestycji (programu inwestycyjnego) powoduje wzrost jego kosztów;

6) dostęp do środków Unii Europejskiej i programów pomocowych.

Wskazuje się również jako przyczynę zaciągania zobowiązań dłużnych niedostateczne zaangażowanie, a w wielu przypadkach jego brak, w partnerstwo publiczno-prawne, którego formy pozwalałyby na sfinansowanie wydatków majątkowych, a potem bieżących związanych z powstawaniem, czy modernizacją obiektów infrastrukturalnych [Jastrzębska 2009, s. 30].

Ostatecznymi argumentami przemawiającymi za zaciąganiem długów są zapewnienie trwałego rozwoju społeczności zamieszkującej daną jednostkę samorządu terytorialnego oraz zapewnienie długotrwałej zdolności do wywiązywania się z zobowiązań. Trwały rozwój wymaga stabilnych nakładów finansowych, a w sytuacji wahań koniunkturalnych nie zawsze istnieje możliwość zapewnienia pokrycia planowanych wydatków dochodami w krótkim czy też dłuższym okresie. Organy samorządu terytorialnego podejmują wtedy decyzje o zaciąganiu zobowiązań dłużnych.

W ostatnim przypadku chodzi o utrzymanie płynności finansowej i pokrycie deficytu budżetowego. Dług jest zaciągany na sfinansowanie przejściowych niedoborów finansowych, które mogą powstawać z różnych przyczyn i mieć różne podłoże.

3. Regulacje prawne w zakresie zaciągania zobowiązań dłużnych przez jednostki samorządu terytorialnego

Obowiązujące regulacje w zakresie zaciągania zobowiązań dłużnych przez jednostki samorządu terytorialnego można podzielić na ilościowe i jakościowe [Wiśniewski 2010, s. 337]. Regulacje ilościowe dotyczą następujących kwestii [Filipiak 2010, s. 326-331]:

1) ograniczenia wynikającego z podstawowych kryteriów fiskalnych (ograniczających) obowiązujących kraje UE, które dotyczy procedury nadmiernego deficytu, który występuje w danym państwie, gdy faktyczny lub planowany deficyt sektora finansów publicznych przekracza 3% PKB lub relacja zadłużenia publicznego do PKB przewyższa 60%;

2) ograniczenia dotyczącego osiągnięcia wartości większej od 55%, a mniejszej od 60% relacji kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto powodujące wprowadzenie działań sanacyjnych;

3) ograniczenia zaciągania pożyczek, udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy $\frac{3}{5}$ wartości rocznego PKB³ oraz zakaz przekroczenia relacji 60% łącznej kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego do dochodów tej jednostki w danym roku budżetowym⁴;

4) ograniczenia dotyczącego obsługi zadłużenia, wyznaczającego granicę obsługi zadłużenia na poziomie 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów danej jednostki samorządowej (a przy postępowaniu sanacyjnym 12%)⁵;

5) zakazu emisji papierów wartościowych z dyskontem powyżej 5% wartości nominalnej;

6) limitów maksymalnej absorpcji długu (zaciągania i jego obsługi) w oparciu o indywidualny wskaźnik, który odnosi się do zrealizowanych dochodów bieżących, dochodów majątkowych oraz wydatków bieżących w ujęciu *ex post* za okres trzech lat⁶;

7) ograniczenia dotyczącego zaciągania zobowiązania na wskazane ustawowo tytuły powyżej kwot zaplanowanych w uchwale budżetowej danej jednostki samorządu terytorialnego.

Regulacje jakościowe dotyczą [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach...*, art. 68, 92, 93]:

1) obowiązku ponoszenia kosztów obsługi długu przynajmniej raz w roku budżetowym;

2) zakazu kapitalizacji odsetek od zobowiązań dłużnych;

3) konieczności uzyskania opinii regionalnej izby obrachunkowej właściwej dla danej jednostki samorządu terytorialnego dotyczącej możliwości spłaty lub wykupu zobowiązań dłużnych;

4) wykorzystania jedynie przewidzianych przepisami prawa instrumentów dłużnych;

5) zaciągania zobowiązań dłużnych, których wartość nominalna należna do zapłaty w dniu wymagalności, wyrażona w złotych, nie została ustalona w dniu zawierania dopuszczalnego poziomu kosztów związanych z instrumentu dłużnego;

6) konieczności szacowania ryzyka transakcyjnego i dokonywania jego audytu.

Należy również wskazać, że obowiązujące prawo precyzyjnie określa sytuacje, w jakich dług może być zaciągany oraz przeznaczenie zobowiązań dłużnych. Ustawodawca wskazuje, że zobowiązania dłużne w formie kredytów, pożyczek oraz papierów wartościowych mogą być zaciągane na [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach...*, art. 89 i 224]:

³ Zakaz ten wynika z Konstytucji RP i jest zakazem dalej obowiązującym.

⁴ Zakaz ten będzie obowiązywał zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa do 2014 r. [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach...*; Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *przepisy...*].

⁵ Ograniczenie to będzie obowiązywało zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa do końca 2013 r. [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach...*; Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *przepisy...*].

⁶ Ograniczenie to zostanie wprowadzone z dniem 1 stycznia 2014 r. [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach...*; Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *przepisy...*].

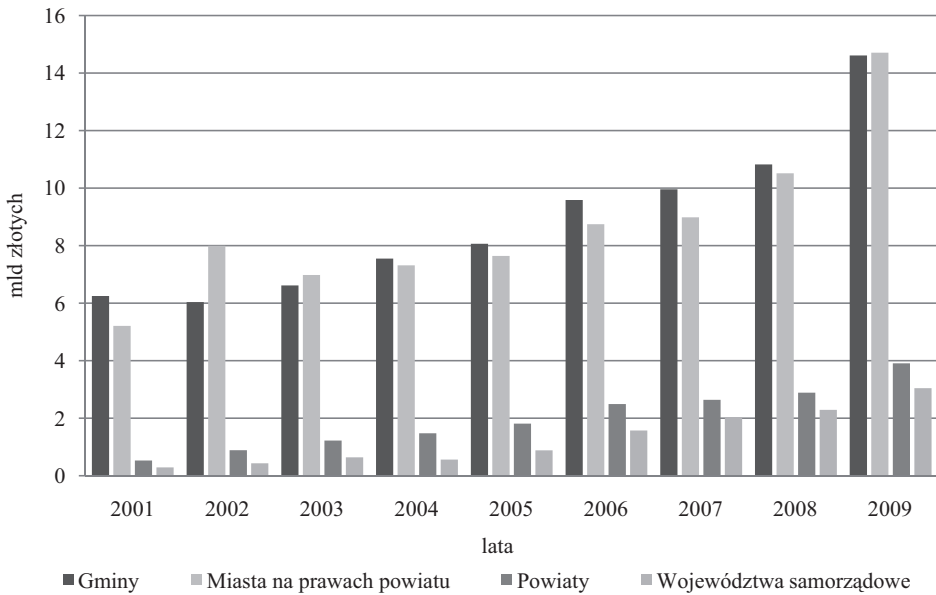
- 1) pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 2) finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- 3) spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów;
- 4) wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Podsumowując: przedstawione regulacje dotyczące zaciągania zobowiązań dłużnych przez jednostki samorządu terytorialnego można podzielić na obowiązujące w okresie przejściowym do końca 2013 r. (regulowane ustawą wprowadzającą ustawę o finansach publicznych oraz ustawą o finansach publicznych z 30 czerwca 2005 r.), regulacje obowiązujące od 2014 r. (regulowane ustawą o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r. i kasujące regulacje okresu przejściowego) oraz regulacje wynikające z prawa UE i krajowego (obowiązujące zarówno w okresie przejściowym, jak i od 2014 r.). Przedstawiona sytuacja powoduje nie tylko zmiany prawne, co jest oczywiste, lecz także zmiany mające swój wymiar ekonomiczny. Należy podkreślić, że zmiany są na tyle przełomowe, że nie tylko zostanie utracona możliwość porównywania warunków ekonomicznych, na jakich zaciągany jest dług, ale inne czynniki brane są pod uwagę w określaniu zdolności do zaciągania zobowiązań dłużnych. Oznaczać to może, że do końca 2013 r. jednostki samorządu będą mogły zaciągać zadłużenie (co umożliwiają im przepisy prawa), ale już po 2014 r. w świetle przepisów i w tych samych warunkach ekonomicznych zaciągnięcie długu nie będzie możliwe. Może istnieć również sytuacja odwrotna, gdy w chwili obecnej dana jednostka samorządu terytorialnego nie może zaciągnąć zobowiązania dłużnego ze względu na istniejące ograniczenia ustawowe, ale po 2013 r. będzie to możliwe z uwzględnieniem tych samych warunków ekonomicznych. Oczywiście będą i takie jednostki, które pod rządami przepisów przejściowych i po 2013 r. będą mogły się zadłużyć. Należy dodać, że w latach 2011-2013 jednostki samorządu terytorialnego są zobowiązane informacyjnie wykazywać nowe relacje w zakresie limitów zadłużenia.

4. Rozmiary samorządowego długu publicznego w Polsce

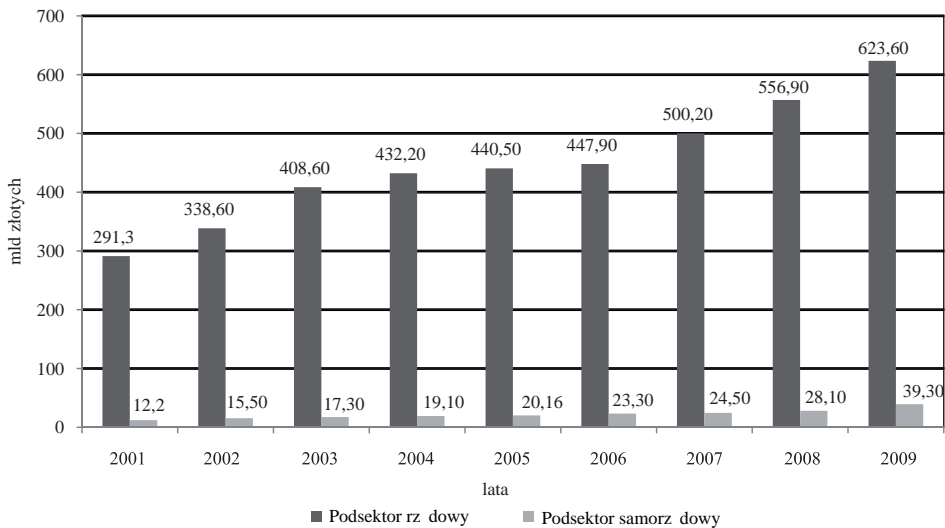
Niewątpliwie ważnym argumentem za zaciąganiem zobowiązań dłużnych oraz przeciwnemu są same rozmiary zadłużenia, poziom obsługi zobowiązań dłużnych oraz potencjalna i realna możliwość obsługi zadłużenia. Jak już wskazywano, o ile rozmiary i poziom obsługi zadłużenia regulują przepisy prawa, o tyle realna możliwość obsługi zobowiązań wynika z sytuacji finansowej danego samorządu, a zwłaszcza płynności finansowej, poziomu dochodów własnych, koniunktury i poziomu wydatków bieżących.

Te czynniki powinny być brane pod uwagę przy decyzjach finansowych w zakresie kształtowania poziomu zadłużenia. Dodatkowo niewątpliwie czynnikiem



Rys. 1. Relacja samorządowego długu publicznego do zadłużenia sektora rządowego w mld zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów *Dług publiczny*, raport roczny Ministerstwa Finansów, www.mf.gov.pl.



Rys. 2. Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w mld zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez JST za poszczególne lata.

ważnym jest relacja państwowego długu publicznego do PKB. Często zadaje się pytanie, jak wygląda dług samorządowy na tle zadłużenia sektora rządowego i jaka jest struktura samorządowego długu publicznego w podziale na grupy jednostek samorządu terytorialnego. Odpowiedź na to pytanie jest przedstawiona na rys. 1 i 2.

Poziom zobowiązań dłużnych w relacji do dochodów w poszczególnych typach jednostek samorządu terytorialnego zgodnie z podziałem szczeblowym prezentuje tab. 1.

Tabela 1. Wskaźnik poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (w %)

Rok	Wskaźnik poziomu zadłużenia w relacji do dochodów						
	poniżej 10%	10-20 %	20-30%	30-40%	40-50%	50-60%	60% i więcej
	w gminach						
2003	41,0	25,8	15,7	9,5	4,9	2,4	0,9
2004	34,6	26,8	19,7	11,0	5,1	2,%	0,7
2005	37,5	29,4	18,7	9,6	3,5	0,9	0,4
2006	32,5	31,7	20,3	10,6	3,5	1,0	0,4
2007	36,3	31,5	18,5	8,7	3,6	1,1	0,2
2008	40,3	28,3	17,6	9,0	3,8	1,0	0,1
2009	29,8	25,2	20,8	14,1	6,8	2,7	0,6
	w miastach na prawach powiatu						
2003	10,9	26,5	32,8	12,5	9,4	7,8	0,0
2004	14,1	23,4	28,1	25,0	6,3	3,1	0,0
2005	12,5	25,0	32,8	25,0	3,1	1,6	0,0
2006	9,4	15,6	39,1	28,1	4,7	3,1	0,0
2007	9,4	39,1	17,2	26,6	4,7	3,1	0,0
2008	12,5	23,4	31,3	26,6	4,7	1,6	0,0
2009	4,7	12,5	28,1	23,4	21,9	6,3	3,1
	w powiatach						
2003	58,9	23,6	11,1	3,2	2,5	0,3	0,3
2004	52,9	27,4	10,5	6,1	3,2	0,0	0,0
2005	45,9	29,6	12,7	8,9	2,6	0,3	0,0
2006	32,8	33,4	16,2	13,7	1,9	1,3	0,0
2007	34,7	30,6	18,2	12,7	2,2	1,6	0,6
2008	37,6	29,6	18,8	9,2	3,5	1,3	0,0
2009	23,9	32,2	22,3	14,0	6,4	1,0	0,3
	w województwach samorządowych						
2003	37,5	31,3	25,0	6,3	0,0	0,0	0,0
2004	56,3	31,3	6,3	6,3	0,0	0,0	0,0
2005	18,7	43,8	18,7	12,5	6,3	0,0	0,0
2006	12,5	31,3	25,0	31,3	0,0	0,0	0,0
2007	12,5	43,8	18,8	6,3	12,5	6,3	0,0
2008	50,0	6,3	12,5	25,0	6,3	0,0	0,0
2009	43,8	31,3	18,8	0,0	6,3	0,0	0,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez JST za poszczególne lata.

Dane w tab. 1 obrazują procent jednostek samorządu terytorialnego spełniających relację długu do dochodów. Z przedstawionych danych wynika, że zadłużenie gmin i miast na prawach powiatu systematycznie rośnie z roku na rok oraz dąży do poziomu 50%. W powiatach, mimo że zadłużenie wzrasta, w większości jednostek poziom swojego zadłużenia kształtuje się w przedziale do 40%. Natomiast województwa samorządowe w większości nie przekraczają poziomu zadłużenia 30%. Należy wskazać przyczyny podejmowania takich decyzji. Oczywiście nie wszystkie organy samorządowe w swoich decyzjach mogą się określonymi przesłankami kierować, ale istnieją czynniki wspólne, często obiektywne. Do czynników tych należy zaliczyć:

- spadek dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego spowodowany efektem spowolnienia gospodarczego (wywołanego światowym kryzysem finansowym), który wywołał zwiększone zapotrzebowanie na dług;
- pogorszenie się sytuacji finansowej jednostek samorządowych przy znaczących programach i zadaniach inwestycyjnych;
- efekty uruchamiania samorządowych inwestycji współfinansowanych ze środków Unii Europejskich i innych środków zagranicznych;
- zmiany w przepisach w zakresie limitacji zadłużenia; nowe przepisy mogą zwerfikować negatywnie zdolność do zaciągnięcia zobowiązania dłużnego przez daną jednostkę, a w świetle starych rozwiązań zaciągnięcie długu jest możliwe; taka sytuacja działa motywująco, aby zaciągać dług na przyszłe cele, często datowane za dwa lub trzy lata, a także przyspieszyć decyzje inwestycyjne.

5. Potencjalne skutki spowodowane zmianami ustawowymi w zakresie zaciągania zobowiązań dłużnych – ryzyko zmian

Rosnące zadłużenie może być zjawiskiem niepokojącym, o ile dług danej jednostki samorządowej stanowi podstawowy instrument finansowania inwestycji samorządowych, a naturalną konsekwencją mogą być trudności w obsłudze zadłużenia. Ponadto należy wskazać, że nie zawsze dług powinien być motorem pozyskiwania funduszy europejskich. Ograniczanie się jedynie do tego motywu, aby pozyskać jak najwięcej środków z funduszy Unii Europejskiej, a nie rozważanie faktycznych potrzeb przez pryzmat analizy kosztów i korzyści, może doprowadzić do kryzysu finansowego, trwałej nierównowagi i utraty płynności finansowej.

Rozwiązania przejściowe w zakresie limitacji zadłużenia kończą okres krytykowanych przepisów w zakresie zunifikowania rozwiązań w ustalaniu limitu zadłużenia w stosunku do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Rozwiązania te były sztywne i nie uwzględniały zdolności do wywiązywania się z zobowiązań oraz realnych możliwości regulowania zobowiązań. Oznaczały odebranie samodzielności decyzyjnej organom samorządowym w określaniu realnej możliwości spłaty zobowiązań i harmonogramu spłaty. Nigdy nie brały pod uwagę przesłanek ekonomicznych związanych z określaniem rzeczywistego limitu zadłużenia w powiązaniu

z aktualną oraz przyszłą (planowaną) sytuacją finansową jednostki samorządowej. Nie odnosiły się również do warunków koniunktury obecnej, przeszłej i przyszłej. A jak wiadomo, czynnik koniunkturalny wpływa wyraźnie na poziom dochodów osiąganych przez jednostki samorządowe z podatku CIT i PIT.

Nowe rozwiązania obowiązujące od 2014 r. nie określają wprawdzie górnego progu limitacji zadłużenia, ale wskazują sposób jego wyliczenia. Do skutków takiego rozwiązania wynikających z samego przepisu prawa należy zaliczyć:

1) konieczność prowadzenia polityki dochodowej zarówno w krótkim, jak i w dłuższym okresie, opartej na kreacji dochodów własnych i majątkowych (jeżeli istnieje taka możliwość);

2) ścisłą korelację poziomu dochodów i aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej (w szczególności spowolnienie gospodarcze lub kryzys) w odniesieniu do ustalenia limitu zadłużenia;

3) nowy limit opiera się na danych *ex post* z ostatnich trzech lat i nie uwzględnia sytuacji prognozowanej;

4) oparcie limitu na nadwyżce finansowej utrudnia jej osiągnięcie, co może ewidentnie ograniczyć zdolność poszczególnych jednostek samorządowych do spłaty zadłużenia, a w konsekwencji zamrozić inwestycje;

5) konieczność prowadzenia polityki wydatkowej i obsługi samorządowego długu publicznego w krótkim i długim okresie z uwzględnieniem aktualnej i potencjalnej sytuacji społeczno-gospodarczej;

6) prowadzenie analizy ryzyka i audytu obszarów ryzyka z punktu widzenia potencjalnych skutków zaciągniętych zobowiązań;

7) prowadzenie analizy ryzyka oraz opracowanie strategii zaciągania zobowiązań dłużnych z uwzględnieniem warunków ryzyka dotyczących wykorzystania instrumentów dłużnych z punktu widzenia przyszłych zadań (lub programów) inwestycyjnych;

8) konieczność poszukiwania alternatywnych możliwości sfinansowania zadań inwestycyjnych, które nie będą klasyfikowane jako zobowiązania dłużne (np. partnerstwo publiczno-prywatne).

Wszystkie opisane przesłanki nie tylko zwiększają ryzyko utraty płynności, ale przede wszystkim mogą wpłynąć na przeinwestowanie i trudności w obsłudze zadłużenia w przyszłości. Ryzyko stanowi również brak świadomości potrzeby podjęcia wskazanych powyżej działań, ich niepodjęcie i niedostosowanie się do ekonomicznych oraz zarządczych wyzwań związanych z indywidualną limitacją zadłużenia. Ponadto wciąż jest realna groźba wejścia Polski w postępowanie sanacyjne (wskazana powyżej restrykcja, gdzie relacja kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto przekracza 55%), powodujące ograniczenie zadłużania się przez jednostki samorządu terytorialnego, czy też wprowadzenia konieczności równoważenia budżetów. Może to oznaczać nie tylko zaprzestanie prowadzenia polityki zadłużania, ale i szybką spłatę już zaciągniętego długu.

Podkreślić należy również parcie nowego limitu na podwójnym liczeniu kosztów obsługi długu. Koszty te występują zarówno jako planowane koszty obsługi

długu, jak i wykonane. Taka sytuacja powoduje odejście od zasady przejrzystości, a wręcz zaciemnia wynik i nie służy prawidłowemu wyliczeniu dopuszczalnego poziomu zadłużenia.

Należy również podkreślić, że w sytuacji znaczących wahań koniunkturalnych wykorzystanie instrumentów dłużnych wiąże się z ryzykiem refinansowania, wahań kursu walutowego, stopy procentowej⁷. Nieprzewidzenie wskazanych ryzyk, nieprowadzenie polityki zarządzania ryzykiem albo prowadzenie jej błędnie mogą spowodować również negatywne reperkusje budżetowe i wzrost zadłużenia.

6. Podsumowanie

Należy wskazać, że zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego powiększa się z roku na rok. Szczególnym motywem powodującym wzrost zadłużenia są zmiany w przepisach prawa dotyczących zaciągania zobowiązań dłużnych przez jednostki samorządu terytorialnego. Decyzje te są spowodowane tym, że nie każda jednostka samorządowa, która spełnia obowiązujące reguły limitujące poziom zadłużenia w chwili obecnej, będzie mogła się zadłużyć w świetle wchodzących od stycznia 2014 r. przepisów o indywidualnej limitacji zadłużenia.

Nie wszystkie jednostki samorządu terytorialnego wprowadzają zmiany proceduralne w zakresie zarządzania długiem, zarządzania finansami czy wprowadzenia polityki dochodowej i wydatkowej, które związane są z dostosowaniem do nowych przepisów o indywidualnej limitacji zadłużenia. Zmiany te oczywiście są ważne, gdyż mogą usprawnić proces zarządczy, a także korzystnie wpłyną na minimalizowanie ryzyka.

Konkludując: zmiany są nieuniknione i wynikają z przepisów prawa. Jednostki samorządu terytorialnego muszą wykorzystać na dostosowanie okres przejściowy. Bez nowego podejścia zarządczego nie będą w stanie dalej bezpiecznie absorbować długu czy też go spłacać. Czy będzie się on powiększać i jakie skutki przyniosą zmiany od 2014 r., w chwili obecnej trudno przewidzieć.

Literatura

Filipiak B., *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, PWE, Warszawa 2008.

Filipiak B., *Ograniczenia i uwarunkowania w zaciąganiu długu w jednostkach samorządu terytorialnego w świetle zmian systemowych*, [w:] T. Juja (red.), *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego nr 141, UE, Poznań 2010.

⁷ Ryzyko refinansowania wiąże się z emisją długu w celu sfinansowania potrzeb pożyczkowych państwa związanych z wykupem istniejącego zadłużenia. Ryzyko wahań kursu walutowego wynika z istnienia długu nominowanego i rozliczanego w walutach obcych. Ryzyko stopy procentowej oznacza zmiany wielkości płatności z tytułu obsługi długu publicznego wynikające ze zmiany wysokości stóp procentowych [Filipiak, Dylewski (red.) 2010, s. 345].

- Filipiak B., Dylewski M. (red.), *Ryzyko w finansach i bankowości*, Difin, Warszawa 2010.
- Gilowska Z., *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*, Municipium, Warszawa 1998.
- Jastrzębska M., *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2009.
- King D.S., *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*, Allen & Unwin, London 1984.
- Piotrowska-Marczak K. (red.), *Federalizm fiskalny w teorii i praktyce*, Difin, Warszawa 2009.
- Poniatowicz M., *Dług publiczny w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie miast na prawach powiatu)*, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2005.
- Swianiewicz P., *Finanse lokalne. Teoria i praktyka*, Municipium, Warszawa 2004.
- Wiśniewski M., *Nowe podejście do limitowania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] T. Juja (red.), *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego nr 141, UE, Poznań 2010.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. *o finansach publicznych*, DzU 2005 nr 249, poz. 2104 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*, DzU 2009 nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych*, DzU 2009 nr 157, poz. 1241.

LOCAL GOVERNMENT PUBLIC DEBT IN POLAND IN THE STATUTORY CHANGES

Summary: This article aims to identify the nature, extent and consequences of the debt incurred by local government units in Poland in the light of statutory changes. The article presents motives of the debt obligations of local government units. It also points out the current and post-2013 regulations on the assumption of debt. In the final part of the article, the author presents the scale and impact of borrowing debt obligations in the light of current and changing regulations.