

## ROZDZIAŁ 30

### DLUG PUBLICZNY POLSKI JAKO ZAGROŻENIE DLA ROZWOJU GOSPODARCZEGO SAMORZĄDÓW

#### 1. Dług publiczny

Wzrost państwowego długu publicznego stanowi jedno z głównych zagrożeń dla prawidłowego rozwoju gospodarki Polskiej. Zagrożenie szczególnie istotne z punktu widzenia wejścia naszego kraju do unii gospodarczej i walutowej. Przyjęcie wspólnej waluty europejskiej – Euro, musi zostać poprzedzone szeregiem zmian w systemie finansowym a w szczególności zmniejszenia corocznych deficytów budżetowych oraz długu publicznego wykazującego tendencję spadkową. Tymczasem wielkość państwowego długu publicznego liczona w relacji do produktu krajowego brutto wykazuje stałą tendencję wzrostową i na koniec 2004 roku osiągnęła poziom 48,9% PKB<sup>1</sup>. Zgodnie z Ustawą o Finansach Publicznych, gdy państwowy dług publiczny przekroczy poziom 50% PKB wprowadzane są w życie działania zmierzające do ograniczenia jego rozmiarów. Po przekroczeniu przez państwowy dług publiczny granicy 60% PKB Ustawa zasadnicza zakazuje zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, jeśli w następstwie państwowy dług publiczny przekroczy 60% PKB.<sup>2</sup> Jednym z elementów składowych państwowego długu publicznego jest zadłużenie sektora samorządowego. Choć jego udział w ogólnym zadłużeniu jest niewielki i wynosi około 4% całości zadłużenia, jednak to właśnie jednostki samorządu terytorialnego mogą najbardziej odczuć ewentualne ograniczenia ustawowe. „Narodowy plan rozwoju gospodarczego” określa najważniejsze zadania które Polska, jako członek Unii Europejskiej, zamierza realizować w latach 2004 – 2005. Zadania te będą współfinansowane ze środków wspólnotowych. W ramach planu realizowane będzie pięć sektorowych programów operacyjnych, program operacyjny pomocy technicznej oraz jeden zintegrowany program operacyjny rozwoju regionalnego. Na realizację tego programu przewidziano środki unijne w wysokości 2,87 mld. euro. Warunkiem ich uzyskania jest zapewnienie przez stronę polską wkładu własnego w wysokości 1,13 mld. euro. Przeszkodą w wykorzystaniu tych środków przez jednostki samorządu terytorialnego mogą okazać się ograniczenia ustawowe zmierzające do zmniejszania wielkości państwowego długu publicznego, ponieważ w większości przypadków tylko dzięki kredytowi jednostki samorządowe będą w stanie zabezpieczyć wymagany wkład własny w inwestycję.

Polityka deficytu budżetowego budżetu państwa i budżetów samorządowych to główna przyczyna powstawania długu publicznego. Deficyt budżetowy nie jest zjawiskiem negatywnym, pod warunkiem że jest odpowiednio wykorzystywany. Pod pojęciem długu publicznego rozumiemy łączną kwotę zobowiązań osób prawnych zaliczanych do sektora publicznego wobec innych podmiotów z poza tego sektora albo łączną kwotę zobowiązań podlegających spłacie ze środków publicznych.<sup>3</sup> Najprościej ujmując można powiedzieć, że dług publiczny to finansowe zobowiązanie władz publicznych (państwowych i

---

<sup>1</sup> Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych za IV kw. 2004r. Raport Departamentu Należności i Zobowiązań Finansowych Państwa, Warszawa 2004. s. 2.

<sup>2</sup> W. Majerkiewicz, Dług publiczny rośnie niebezpiecznie, Portal NBP WWW.NBPportal\_pl I.htm

<sup>3</sup> E. Malinowska, W. Misiąg, Finanse publiczne w Polsce, PWE, Gdańsk 2002, s 152

samorządowych) z tytułu zaciągniętych pożyczek. Artykuł 9 ust. 1 ustawy o finansach publicznych definiuje dług publiczny jako nominalne zadłużenie podmiotów sektora finansów publicznych ustalone po wyeliminowaniu przepływów finansowych pomiędzy podmiotami należącymi do tego sektora<sup>4</sup>

Dług publiczny jest kosztownym sposobem finansowania wydatków publicznych ze względu na potrzebę jego zwrotu wraz z odsetkami w okresie przyszłym. Obsługa długu publicznego pociąga za sobą koszty, które zmniejszają dochody budżetu w okresie przyszłym. Wiele osób kształtujących politykę finansową państwa, wydaje się nie dostrzegać zagrożenia, jakie stwarza to zjawisko dla rozwoju gospodarczego kraju. Temat zarządzania deficytem budżetowym oraz długiem publicznym jest bardzo często tematem pomijanym bądź bagatelizowanym przez elity polityczne w swoich programach gospodarczych. W sytuacji, gdy państwo musi zwiększać wydatki rządowe, związane z likwidacją skutków wahań koniunkturalnych, bądź, gdy istnieje potrzeba gruntownej reformy budżetowej, deficyt i dług publiczny stanowią bardzo wygodny instrument pozwalający uniknąć niepopularnych cięć i redukcji w wydatkach budżetowych. Ciężar spłaty przenosi się na przyszłość bez zbytniego zastanawiania się nad skutkami, jakie wywołują deficyt i dług publiczny.

Deficyt budżetowy występuje w Polsce praktycznie od początku lat 90 XX w. Niestety budżety w tamtych latach nie wykazywały możliwości samo finansowania wszystkich potrzeb wydatkowych, dlatego finansowane je za pomocą deficytu budżetowego. Powodowało to wzrost ogólnego poziomu długu publicznego, który obecnie zbliża się do poziomu 50% PKB.

W Polskim długu publicznym można wyróżnić kilka podstawowych czynników decydujących o jego wielkości. Należą do nich:

- Nadmierny dług publiczny staje się odsetkowym obciążeniem budżetu. Deficyt budżetowy często nie jest stosowany do łagodzenia skutków wahań koniunkturalnych gospodarki, ale służy pokryciu kosztów zadłużenia z poprzednich lat.
- Z długiem publicznym wiąże się nie tylko jego obsługa, czyli płatności odsetek, które pokrywane są kolejnymi pożyczkami. Dług posiada również określoną czasową strukturę zapadalności rat kapitałowych oraz strukturę walutową. Im krótszy zapadalności, tym większej wartości raty kapitałowe, wymagające często finansowania ze źródeł zewnętrznych.
- Rosnący deficyt budżetowy i dług publiczny, łączy się z tak zwanym efektem wypchania (crowding-out) inwestycji i częściowo konsumpcji sektora niepublicznego. Realizacja wydatków większych niż dochody w sektorze finansów publicznych „wypycha” inwestycje niepubliczne zbyt wysokim dla części projektów inwestycyjnych poziomem stóp procentowych. W efekcie rośnie przeciętny poziom stóp procentowych co ogranicza poziom popytu inwestycyjnego w gospodarce.

Na koniec 2004 r. udział długu samorządowego w państwowym długu publicznym był niewielki i kształtował się na poziomie około 4% całości zadłużenia. Tabela 1, s 3 przedstawia kształtowanie się udziału długu samorządowego w państwowym długu publicznym w latach 1999- 2004.

<sup>4</sup> Art. 9 ust 1 *Ustawa o finansach publicznych* z dnia 26 listopada 1998 r., Dz. U. z 1998r. Nr 155, poz., 1014

Tabela 1

## Zadłużenie sektora finansów publicznych

WYSZCZEGÓLNIENIE	XII 1999	XII 2000	VI 2001	XII 2001	III 2002	VI 2002	IX 2002	XII 2002
Państwowy dług publiczny	273 383,4	280 473,8	288 713,4	302 107,4	327 744,0	341 439,7	353 510,9	352 604,2
Zadłużenie sektora rządowego	267 196,3	271 096,7	278 072,3	291 321,2	316 890,1	329 981,9	341 528,4	338 545,7
Zadłużenie sektora samorządowego	6 187,2	9 377,1	10 641,1	10 786,2	10 854,0	11 457,8	11 982,5	14 058,5
Procentowy udział zadłużenia sektora samorządowego w państwowym długi publicznym.	2,26%	3,34%	3,69%	3,57%	3,31%	3,36%	3,39%	3,99%
WYSZCZEGÓLNIENIE	III 2003	VI 2003	IX 2003	XII 2003	III 2004	VI 2004	IX 2004	XII 2004
Państwowy dług publiczny	378 242,1	388 921,9	394 768,4	408 631,3	435 227,5	438 837,0	439 588,9	432 290,4
Zadłużenie sektora rządowego	364 162,3	374 382,7	379 274,4	392 083,1	419 016,8	422 458,7	422 474,1	413 895,0
Zadłużenie sektora samorządowego	14 079,8	14 539,3	15 494,0	16 548,2	16 210,7	16 378,3	17 114,8	18 395,4
Procentowy udział zadłużenia sektora samorządowego w państwowym długi publicznym.	3,72%	3,74%	3,92%	4,05%	3,72%	3,73%	3,89%	4,26%

Źródło: Opracowane własne na podstawie sprawozdań Ministerstwa Finansów dotyczących zadłużenia sektora finansów publicznych.

Z danych przedstawionych w Tabeli 1 widać stały wzrost udziału zadłużenia samorządowego w państwowym długi publicznym, który w ciągu pięciu ostatnich lat zwiększył się niemal dwukrotnie. Tendencja wzrostowa może się utrzymać w najbliższych latach w związku ze zwiększonym zapotrzebowaniem na usługi kredytowe ze strony jednostek samorządu terytorialnego, związane z zapewnieniem wkładu własnego do inwestycji współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

## 2. Jednostki Samorządu Terytorialnego

Podstawowym zadaniem każdej jednostki samorządu terytorialnego jest zaspokajanie zapotrzebowania na dobra publiczne zamieszkującej ją ludności. Rozdysponowanie zasobów finansowych jednostki samorządu terytorialnego powinno służyć zaspokajaniu tych potrzeb. Konsekwencją tego zjawiska jest wzrost popytu na pieniądź tych jednostkach, któremu towarzyszą liczne bariery w pozyskiwaniu środków budżetowych z bezzwrotnych źródeł finansowania (podatki, opłaty, subwencje). Dodatkowo należy mieć na uwadze stałą presję mieszkańców na obniżanie danin publicznych. Stały wzrost potrzeb ludności na dobra publiczne przyczynia się do wzrostu wydatków budżetowych, które nie zawsze znajdują odbicie w możliwościach pozyskania dochodów budżetowych z bezzwrotnych źródeł<sup>5</sup>. W efekcie pojawia się deficyt budżetowy, którego źródłem pokrycia są zazwyczaj środki zwrotne. Na zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego składają się kredyty i pożyczki, wyemitowane papiery wartościowe, przyjęte depozyty oraz wymagalne zobowiązania. Preferowaną metodą przez samorządy jest zaciąganie pożyczek długoterminowych w bankach. Zgodnie z artykułem 48 ustęp 1. ustawy o finansach publicznych jednostki samorządu terytorialnego mogą obecnie zaciągać kredyty i pożyczki na:

- Pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetowego,
- Finansowanie wydatków nie znajdujących pokrycia w planowanych dochodach,

<sup>5</sup> M. Kosek – Wojnar, Gmina na rynkach pożyczkowych, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 1996, s. 36 - 39

- Spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych kredytów i pożyczek.

Zgodnie ze „złotą regułą” zrównoważonego budżetu, władze samorządowe nie powinny nigdy pożyczać pieniędzy na cele bieżące, ale możliwe jest w niektórych przypadkach zadłużanie się w ramach programów inwestycyjnych. Zgodnie z koncepcją *fiscal federalism* przedstawioną przez D. S. Kinga w pracy „Fiscal Tiers: The Economics of Multi – Level Government” w 1984 r., inwestycje wręcz powinny być finansowane za pomocą środków zewnętrznych ponieważ:

- Inwestycje finansowane kredytem zapewniają równość międzypokoleniową, czyli spłata rat kredytu następuje w momencie korzystania z inwestycji już zrealizowanej.
- Korzyści z przyspieszonego rozwoju gospodarki przewyższają koszty obsługi kredytu.
- Inwestycja prowadzona w długim okresie czasu i finansowana z bieżących wpływów jest bardziej kosztowna.
- Inwestycja prowadzona szybko dzięki posiadaniu całości potrzebnych środków jest mniej wrażliwa na zmianę kosztu jej wykonania wynikającą z nieprzewidzianych zmian cenowych na rynku.
- Uzyskanie w całości niezbędnych środków umożliwia udział w programach pomocowych Unii Europejskiej<sup>6</sup>.

Z zadłużaniem się samorządów wiążą się pewne ograniczenia. Nadmierne zadłużenie może prowadzić do trudności w realizacji podstawowych zadań samorządu, a w szerszym ujęciu wpływa na ogólne zadłużenie skarbu państwa co może negatywnie oddziaływać na gospodarkę. Dlatego zaciągnięcie jak i kwota kredytu podlegają ograniczeniom. Zagadnienie te regulowane są przez artykuł 45, 113 i 114 Ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z artykułem 45, w przypadku gdy wartość łącznej kwoty państwowego długu publicznego powiększonego o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych liczona w stosunku do produktu krajowego brutto:

- Jest większa od 50% a mniejsza od 55% to relacja deficytu każdej jednostki samorządu terytorialnego do jej dochodów, jaka może zostać uchwalona w budżecie jednostki, nie może być wyższa od relacji deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa;
- Jest większa od 55% a mniejsza od 60% to górne ograniczenie relacji deficytu każdej jednostki samorządowej do jej dochodów, jakie może zostać uchwalone w jej budżecie określone we wcześniejszym punkcie zostaje dodatkowo pomniejszone poprzez pomnożenie przez współczynnik R, wyliczony w następujący sposób:

$$R = (0,6 - \text{PDP}/\text{PKB})/0,05$$

gdzie:

PKB – produkt krajowy brutto w roku poprzednim,

PDP – państwowy dług publiczny powiększony o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu gwarancji udzielonych przez podmioty sektora publicznego w roku poprzednim;

- Jest równa lub większa od 60%, to budżety jednostek samorządu terytorialnego uchwała się nie zawierając w nich deficytu, a począwszy od siódmego dnia ogłoszenia tej relacji, jednostki samorządowe nie mogą udzielać nowych poręczeń i gwarancji.

Kolejną grupę ograniczeń zadłużenia jednostki samorządu wprowadzają artykuły 113 i

<sup>6</sup> P. Sawkowicz, Zadłużenie samorządów – podstawy teoretyczne i doświadczenia Europy zachodniej, *Finanse Komunalne*, 2003 nr 5, s. 5-7

114 ustawy o finansach publicznych. Artykuł 113 określa, że łączna kwota przypadających do spłaty w danym roku budżetowym rat kredytów i pożyczek oraz potencjalnych kwot wynikających z realizacji udzielonych poręczeń i gwarancji wraz z odsetkami oraz przypadające w danym roku budżetowym środki na wykup papierów wartościowych, nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządowej. Gdy kwota państwowego długu publicznego znajduje się w przedziale 55% do 60% PKB to kwota do spłaty nie może przekroczyć 12% planowanych dochodów. Natomiast kolejny artykuł 114 łączną możliwą wielkość zadłużenia do 60% dochodów danej jednostki samorządowej w tym roku budżetowym<sup>7</sup>.

### 3. Zadłużenie polskich samorządów

Z badań opublikowanych w artykule p.t. „Bezpieczeństwo finansowania jednostek samorządu terytorialnego”, prowadzonych przez Pana Wojciecha Goneta, dotyczących zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego wynika, że na dług samorządów składają się głównie kredyty i pożyczki bankowe. W latach 1999 – 2002 udział kredytów i pożyczek wahał się na poziomie około 80% zadłużenia jednostek samorządowych. Głównymi instytucjami kredytującymi jednostki samorządu terytorialnego był Narodowy Bank Polski oraz banki komercyjne. Udział tych instytucji w kredytowaniu samorządów w 2001 r. wyniósł odpowiednio: województwa – 98,7%, miasta na prawach powiatu – 75,6%, powiaty – 76,5%, gminy – 51,6%. Dla roku 2002 dane te przedstawiały się następująco: województwa - 99,4%, miasta na prawach powiatu – 80,6%, powiaty – 83,2%, gminy – 47,6%. Zadłużenie zagraniczne z tytułu kredytów i pożyczek było znikome i oscylowało wokół 1,5% całości udzielonych kredytów. W instytucjach zagranicznych z kredytów korzystały jedynie gminy i miasta na prawach powiatu, zaciągnięte zobowiązania miały głównie charakter długoterminowy. Zdecydowana większość zaciągniętych kredytów miała charakter długoterminowy, jedynie około 10% kredytów i pożyczek było udzielonych na krótki okres czasu. Jednostki samorządu można uznać za solidnych kredytobiorców. Średni poziom kredytów zagrożonych w badanym okresie nie przekroczył 1%, gdy w tym samym czasie wskaźnik ten dla podmiotów sektora niefinansowego wyniósł 20%.

Tabela 2

Wskaźnik zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2002 (w%)

	1999	2000	2001	2002
Gminy	11,5	14,8	16,8	15,7
Powiaty	0,6	3,0	3,8	5,7
Miasta na prawach powiatu	12,3	17,3	22,0	32,4
Województwa	0,7	2,8	6,0	10,3
Ogółem	9,5	12,9	15,4	19,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie: W. Gonet, Bezpieczeństwo finansowania jednostek samorządu terytorialnego, „Finanse komunalne”, 2004 nr 2, s. 29

Z przedstawionych w Tabeli 2 danych jasno widać stale rosnącą tendencję zadłużania się w stosunku do dochodów budżetowych. Najwyższe średnie zadłużenie wykazują miasta na prawach powiatów. Niepokojące dane płyną również z analizy ilości jednostek które zbliżyły

<sup>7</sup> W. Gonet, Bezpieczeństwo finansowania jednostek samorządu terytorialnego, Finanse komunalne, 2004 nr. 2, s 28-29

się do ustawowego poziomu zadłużenia. Przedział zadłużenia w granicach 40% do 50% dochodów w 1999 r. przekroczyło 47 gmin w roku 2002 liczba ta urosła do wielkości 102 gmin. Na koniec 2002 r. ponad połowa miast na prawach powiatu zbliżyła swoje zadłużenie do poziomu 40% dochodów. W dobrej sytuacji pozostają powiaty z których żaden nie przekroczył ustawowego progu 60% dochodu. Najlepsza sytuacja panuje wśród samorządów wojewódzkich, w których ani jeden nie przekroczył połowy dozwolonej wartości zadłużenia, czyli 30% dochodów<sup>8</sup>. Jak wskazują dalsze badania, celowość wykorzystania deficytu budżetowego nie zawsze odpowiadała „złotej regule” zadłużania samorządów. Jeżeli średnia relacja zadłużenia ogółem w stosunku do wydatków inwestycyjnych w 1999 wyniosła 50,5% to w roku 2002 przekroczyła ona poziom 115,8% osiągając w roku 2003 wielkość 237,1%. Przekroczenie przez ten wskaźnik poziomu 100% oznacza, że zaciągnięte zobowiązania finansują wydatki bieżące jednostek. Najwyższy wskaźnik w 2003 r. zanotowały miasta na prawach powiatu – 414%, następne były powiaty – 190% i gminy 179,5%. Jedynie województwa nie przekroczyły niebezpiecznej granicy i ich wskaźnik kształtował się na poziomie 67,7%. Wprawdzie wskaźnik zobowiązań do wydatków inwestycyjnych nie jest doskonałym miernikiem ponieważ odnosi się do wszystkich zobowiązań jednostki, ale pozwala on w pewnym relatywnym stopniu ocenić, czy jednostka zaciąga na finansowanie wydatków bieżących<sup>9</sup>. W tym miejscu można postawić tezę, iż stosowane w Polsce regulacje prawne są dosyć rozwinięte, ale nie spełniają głównego zadania jakie im się przypisuje. Mianowicie nie chronią przed niewłaściwym stosowaniem instrumentów kredytowych. Pojawia się tu pytanie, czy instrumenty ograniczające zadłużanie się samorządów powinny mieć charakter ilościowy czy raczej kontrolować jakość transferów kredytowych?

#### 4. Zadłużenie samorządów krajów europejskich

W większości krajów europejskich finansowanie wydatków bieżących kredytami jest zabronione. Do państw stosujących tę zasadę należą: Austria, Dania, Francja, Hiszpania, Niemcy, Norwegia, Szwajcaria, Wielka Brytania, Włochy. Przykład tego ostatniego kraju najlepiej wskazuje na to do czego może doprowadzić nieprzestrzeganie „złotej reguły”. W latach 70 XX w. We Włoszech jedynie 70% wydatków było finansowanych dochodami własnymi. Doprowadziło to do sytuacji gdzie w 1977 2/3 nowych kredytów zaciągane było na spłatę starego zadłużenia. Od 1978 zadłużanie samorządów włoskich możliwe jest tylko w celu rozbudowy infrastruktury<sup>10</sup>. Ogólnie rozwiązania dotyczące możliwości zadłużania samorządów w krajach europejskich możemy podzielić na dwie podstawowe grupy:

- Oparte na kontroli zaciągania długu
- Oparte na kontroli poziomu zadłużenia.

Przykładem pierwszego rozwiązania może być Dania. W kraju tym stosowana jest ogólna zasada zabraniająca zadłużania się jednostką samorządowym. Wyjątkiem od tej reguły są specjalne pozwolenia wydawane bądź na inwestycje u usługi użyteczności publicznej, bądź inwestycje uznane przez rząd jako priorytetowe. Pozostała część zadłużenia jest przedmiotem negocjacji samorządów z rządem i jest przyznawana na podstawie corocznych zezwoleń jedynie samorządom o niskim stopniu zadłużenia. Podobna sytuacja ma miejsce w Niemczech. Polityka budżetowa samorządów tego kraju planowana jest w oparciu o

<sup>8</sup> W. Gonet, Bezpieczeństwo finansowania jednostek samorządu terytorialnego, *Finanse komunalne*, 2004, nr 2, s. 21-29

<sup>9</sup> M. Jastrzębska, Analiza samodzielności finansowej i sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 – 2003, *Finanse komunalne*, 2004 nr 5, s. 42

<sup>10</sup> P. Sawkowicz, Zadłużenie samorządów – podstawy teoretyczne i doświadczenia Europy zachodniej, *Finanse Komunalne*, 2003 nr 5, s. 9

czteroletnie plany finansowe. Zadłużanie jest dozwolone jedynie w sytuacji, gdy jego spłata nie spowoduje wystąpienia deficytu w wydatkach bieżących w kolejnym czteroletnim planie finansowym. Warto zaznaczyć, że ustawodawca niemiecki przewidział możliwość zadłużania samorządu dopiero po wyczerpaniu innych możliwych źródeł finansowania. W Wielkiej Brytanii zadłużanie się jednostek samorządowych ograniczane jest przez wartości wskaźników, wyznaczających górny możliwy poziom zadłużenia. Podstawą obliczenia wskaźnika jest różnica między roczną wysokością inwestycji a rocznymi przychodami kapitałowymi przeznaczonymi na finansowanie inwestycji. W Wielkiej Brytanii istnieje jeszcze druga grupa zezwoleń zadłużeniowych przeznaczona na realizację jedynie priorytetowych projektów. Francuskie przepisy regulują jedynie górną granicę zadłużenia samorządu. Roczna wielkość spłaty kredytu nie może przekroczyć rocznej nadwyżki budżetu bieżącego. Jeżeli jakiś samorząd przekroczy te limity, regionalny urząd finansowy może wprowadzić radykalne postępowanie oszczędnościowe. We Włoszech po 1978 r. zadłużenie samorządu było niemożliwe, dopiero w latach 90 XX w. umożliwiono zadłużanie ale tylko do poziomu 25% rocznych dochodów bieżących. Jednak głównym celem instytucji rządowych było ograniczanie zadłużenia samorządów. Wyjątkowa pod względem tego typu rozwiązań okazała się Hiszpania. Jako jedyna wyodrębniła ona budżet kapitałowy od bieżącego, jednocześnie zakazując występowaniu deficytu w tym ostatnim. Wielkość zadłużenia kapitałowego jest każdorazowo negocjowana z rządem, a łączna wielkość zadłużenia ograniczona jest do poziomu 110% rocznych dochodów bieżących<sup>11</sup>.

## 5. Zakończenie

Jak widać przepisy większości krajów europejskich nastawione są na ograniczenie bądź wręcz całkowitą eliminację zadłużania samorządów. Niedopuszczalna jest możliwość kredytowania wydatków bieżących. Zastosowane rozwiązania mają służyć przede wszystkim ograniczeniu państwowego długu publicznego. Jak wiadomo omawiane państwa są członkami unii gospodarczej i walutowej, w związku z tym ograniczanie państwowego długu publicznego oraz rocznych deficytów budżetowych jest priorytetowym zadaniem. Polska również stara się dołączyć do grona państw posiadających wspólną walutę euro, jednak bez zastosowania podobnych do europejskich rozwiązań prawnych nie będzie to możliwe. Jednocześnie trudno sobie wyobrazić możliwość całkowitego zakazania zaciągania kredytów polskim samorządom. Uniemożliwiło by to partycypację w unijnych programach inwestycyjnych. Dlatego uważam, że powinno się jak najszybciej wprowadzić rozwiązania prawne zabraniające kredytowania wydatków bieżących, a umożliwić je jedynie w celach inwestycyjnych. Z tych rozważań wyłania się jeszcze jeden problem polskich samorządów. Potrzeba finansowania wydatków bieżących podyktowana jest często nie tyle niegospodarnością co niewystarczającą ilością dotacji z budżetu centralnego w stosunku do ilości zadań przekazywanych do realizacji samorządom. Dlatego niezbędna jest decentralizacja finansów publicznych, a przede wszystkim jej strony dochodowej.

## SPIS LITERATURY:

1. Gonet W., Bezpieczeństwo finansowania jednostek samorządu terytorialnego, *Finanse komunalne*, 2004 nr 2.
2. Jastrzębska M., Analiza samodzielności finansowej i sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 – 2003, *Finanse komunalne*, 2004 nr 5.

---

<sup>11</sup> ibidem, s. 10-12

3. Kosek–Wojnar M., Gmina na rynkach pożyczkowych, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 1996.
4. Majerkiewicz W., Dług publiczny rośnie niebezpiecznie, Portal NBP WWW.NBPportal.pl I.htm
5. Malinowska E., Misiąg W., Finanse publiczne w Polsce, PWE, Gdańsk 2002.
6. Sawkiewicz P., Zadłużenie samorządów – podstawy teoretyczne i doświadczenia Europy zachodniej, Finanse Komunalne, 2003 nr 5.
7. Ustawa o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r., Dz. U. z 1998r. Nr 155, poz., 1014.
8. Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych za IV kw. 2004r. Raport Departamentu Należności i Zobowiązań Finansowych Państwa, Warszawa 2004.