

Paweł Piątkowski

Uniwersytet w Białymstoku

ROZWIĄZANIA INSTYTUCJONALNE DŁUGU LOKALNEGO W POLSCE. KONSEKWENCJE DLA ROZWOJU INSTYTUCJI

1. Wstęp

Rola długu publicznego we współczesnej gospodarce rynkowej jest przedmiotem wielu kontrowersji w teorii ekonomii. Dopóki nie zostanie osiągnięty konsensus w tej kwestii, dług publiczny pozostanie stałym elementem współczesnych gospodarek rynkowych, tracąc przy tym swój pierwotny charakter i znaczenie. Sposób funkcjonowania długu publicznego, zarówno na poziomie gospodarki jako całości, jak też w gospodarkach lokalnych, jest ściśle uzależniony od sposobu skonstruowania przepisów warunkujących jej funkcjonowanie. Celem poniższego artykułu jest analiza wpływu rozwiązań instytucjonalnych na funkcjonowanie długu lokalnego w Polsce. Zostanie ona rozpoczęta od analizy pojęcia długu publicznego oraz jego ujęcia w teorii ekonomii. Następnie przedstawione zostaną polskie regulacje prawne dotyczące długu lokalnego wraz z ich porównaniem z rozwiązaniami stosowanymi w innych krajach europejskich. Ostatecznie zaś przedstawione zostaną konsekwencje zastosowanych rozwiązań oraz wnioski dla rozwoju tej instytucji.

2. Dług publiczny – kwestie podstawowe

2.1. Pojęcie długu

Pojęcie długu publicznego jest na pozór jednoznaczne. Jednak dokładniejsza jego analiza pozwala wskazać wiele szczegółów istotnych przy jego definiowaniu. Dług publiczny jako kategorię ekonomiczną definiuje m.in. Traktat z Maastricht (w dokumentach uzupełniających). Według tego dokumentu oznacza on „łączone zobowiązanie Skarbu Państwa wobec podmiotów krajowych i zagranicznych z tytułu zaciągniętych kredytów w instytucjach finansowych oraz bezpośrednio od rządów krajów członkowskich Klubu Paryskiego lub które były gwarantowane lub ubezpie-

czone przez te rządy bądź ich agendy, a także pozostających do wykupienia skarbowych papierów wartościowych emitowanych na rynek krajowy i zagraniczny oraz inne ewidencjonowane zobowiązania Skarbu Państwa”.

W Polsce rozważane pojęcie definiuje przede wszystkim ustawa o finansach publicznych [Ustawa... 2005]: państwowy dług publiczny to nominalne zadłużenie podmiotów sektora finansów publicznych ustalone po wyeliminowaniu przepływów pomiędzy podmiotami należącymi do tego sektora. Obejmuje on następujące zobowiązania sektora finansów publicznych:

- wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na zobowiązania pieniężne,
- zaciągniętych kredytów i pożyczek,
- przyjętych depozytów,
- wymaganych zobowiązań jednostek budżetowych,
- zobowiązań wynikających z ustaw i orzeczeń sądu,
- udzielonych poręczeń i gwarancji oraz innych tytułów [Ustawa... 2005, art. 6].

W teorii finansów publicznych dług publiczny definiowany jest na różne sposoby. Ciak określa go jako ogół zobowiązań finansowych władz publicznych wynikających z nadwyżki wydatków nad dochodami w poprzednich okresach, na które składają się zobowiązania wobec podmiotów krajowych i zagranicznych, publicznych i prywatnych [Ciak 2002, s. 114]. Komar określa dług publiczny jako ogół kredytów zaciągniętych przez państwo i samorząd terytorialny [Komar 1996, s. 220]. Takie określenie długu wydaje się jednak być niepełne i nieprecyzyjne. Krasowska-Walczak definiuje dług publiczny jako sumę wszelkich zobowiązań władz publicznych z tytułu zaciągniętych pożyczek oraz innych działań podmiotów publicznych powodujących wzrost ich zobowiązań [Krasowska-Walczak 1997, s. 109]. Podobnie definiuje dług publiczny Owsiak [2005, s. 217]. Obie definicje skupiają się na zobowiązaniach z tytułu zaciągniętych kredytów. Obecnie dominować zaczyna jednak finansowanie długu poprzez emisję papierów dłużnych. Oczywiście obie definicje ujmują również tę kategorię, chodzi raczej o rozłożenie akcentów.

2.2. Dług publiczny a teoria ekonomii

Założenie o konieczności zrównoważenia budżetu było naturalną podstawą zarządzania państwowymi finansami od początku powstania tej instytucji. Praktyka była różna, lecz generalnie za stan naturalny uznawano zrównoważenie budżetu. Założenie to zostało poważnie podważone po raz pierwszy przez teorię Keynesa. Wskutek realizacji postulowanej przez tę teorię polityki budżetowej deficyt budżetowy zaczął być narzędziem stabilizacji gospodarki. Pierwotną przyczyną stosowania deficytu budżetowego było więc stabilizowanie gospodarki poprzez pobudzenie popytu globalnego w gospodarce w okresie kryzysu i stagnacji. Wydatki kierowane są przede wszystkim do działów gospodarki o wysokich efektach mnożnikowych. Wskutek spadku w poziomie dochodów budżetowych i zwiększenia wydatków (lub

utrzymania ich na stałym poziomie) budżet państwa wykazuje ujemne saldo. Przykładami takich działań są roboty publiczne podjęte na szeroką skalę w Szwecji od 1933 r. Finansowane były one pożyczkami zaciąganimi przez państwo na okres 4 lat. Wydatki na ten cel sięgały 15-20% wydatków budżetu, a deficyt wynosił 25% wydatków. Po 1935 r. osiągnięto wyraźne ożywienie gospodarcze.

Praktyka stosowania deficytów budżetowych z czasem zaczęła odbiegać od założeń teorii Keynesa. Istotny wkład w wyjaśnianie mechanizmów korzystania z długu publicznego wniosła wówczas teoria wyboru publicznego (*public choice theory*). Podstawowym kierunkiem zainteresowań tej teorii jest kwestia mechanizmów podejmowania decyzji w sferze polityki [*Teoria wyboru publicznego...* 2005, s. 11-14]. Z punktu widzenia deficytu budżetowego i długu publicznego najistotniejsze znaczenie ma część teorii wyboru publicznego poświęcona nie zrównowazonemu budżetowi. Występowanie deficytów budżetowych uznaje ona za zjawisko powszechne w gospodarce, a równowaga stanowi obecnie zjawisko wyjątkowe. Wystąpienie deficytu wymaga jednak dokonania odpowiedniego wyboru przez społeczeństwo. Jak dowodzi autor, wybór ten może być nie tylko świadomy, lecz również wynikający z racjonalnych przesłanek. W przypadku dostępności długu publicznego jako narzędzia finansowania wydatków publicznych podatek ma możliwość dokonania wyboru pomiędzy wzrostem stopy opodatkowania w celu pokrycia zwiększonych wydatków publicznych a zwiększeniem zadłużenia państwa. Wybór drugiej z opcji wywołuje odmienne skutki dla podatnika. Przede wszystkim zanika bezpośredni pomost pomiędzy decyzją o dodatkowych wydatkach a poniesieniem ich kosztów. Jednostka w mniejszym stopniu odczuwa dolegliwość przyszłych zdyskontowanych podatków niż tych ponoszonych obecnie. Stąd też jednostka będzie bardziej skłonna do podnoszenia wydatków publicznych. Jednocześnie jednostka nie czuje się osobiście odpowiedzialna za zobowiązania, które w ten sposób powstają. Dlatego też najczęściej ignoruje ryzyko nadmiernego wzrostu zadłużenia. Jak zatem stwierdza Buchanan [1997, s. 127-134], możliwość zadłużania się przez rząd przyczynia się do rozrastania się długu publicznego. Proponuje on, jako optymalne rozwiązanie w kwestii finansowania usług i dóbr publicznych za pomocą długu publicznego, następujące podejście. Na podstawie przeprowadzanego przez siebie rachunku decyzyjnego podatnika wyciąga on wniosek, że jedynie finansowanie inwestycji kapitałowych poprzez dług publiczny jest uzasadnione z punktu widzenia podatnika [Buchanan 1997, s. 311-315].

W polskiej literaturze Marchewka-Bartkowiak podkreśla również, iż powstanie deficytu budżetowego może być zarówno wynikiem świadomie przyjętej strategii rządu, nieprzewidzianych wydarzeń wpływających na dochody lub wydatki budżetu państwa, jak i wynikiem zobowiązań przyjętych przez poprzednie rządy. Wśród przyczyn powstania deficytu budżetowego wymienia ona:

- konieczność spłaty zaciągniętego wcześniej długu publicznego,
- zwiększenie wydatków państwa w wyniku realizacji nowych zadań,
- dochody mniejsze niż zakładane w budżecie,

- zwiększenie wydatków wskutek nieprzewidzianych wydarzeń, np. klęsk żywiołowych,
- realizację strategii budżetu wg teorii keynesowskiej [Marchewka-Bartkowiak 2003, s. 9-10].

3. Rozwiązania instytucjonalne a poziom zadłużenia samorządów

Przedstawione powyżej teoretyczne motywy wykorzystania długu publicznego najlepiej można obserwować na poziomie jednostek samorządu terytorialnego. W związku z „bliskością” wyborców lokalni politycy kierują się bardziej racjonalnymi przesłankami przy zaciąganiu długu. Możliwości wykorzystania tej instytucji oraz praktyczne aspekty jej funkcjonowania są uzależnione od kształtu instytucjonalnego systemu finansów publicznych w Polsce. Poniżej zostanie przedstawione, w jaki sposób przekłada się on na funkcjonowanie instytucji długu lokalnego w Polsce.

Podstawowe rozwiązania dotyczące możliwości zaciągania długu publicznego przez JST są uregulowane w ustawie o finansach publicznych [Ustawa... 2005, art. 168-172]. Polskie samorządy mają możliwość zadłużania się na pokrycie deficytu budżetowego zgodnie z art. 168 powyższej ustawy. Sposób sformułowania tego przepisu powoduje, że można finansować ze źródeł zwrotnych wydatki zarówno inwestycyjne, jak i bieżące (w ustawie rozpatrywany jest wynik budżetu JST jako całości), więc polskie rozwiązanie nie wpisuje się w europejski trend ograniczenia deficytu do finansowania jedynie wydatków inwestycyjnych.

Ustawodawca określił również wachlarz instrumentów dostępnych samorządom. Należą do nich wyemitowane przez JST papiery wartościowe, kredyty, pożyczki, prywatyzacja majątku komunalnego, nadwyżki z lat poprzednich i wolnych środków na rachunku JST. Samorządy mogą zatem korzystać w zasadzie z pełnego katalogu źródeł finansowania. Należy jedynie zwrócić uwagę na konieczność określenia wartości nominalnej zobowiązania już w momencie emisji papierów wartościowych, a dyskonto nie może być większe niż 5%. Oznacza to w praktyce, iż możliwość emisji obligacji jest częściowo ograniczona. Rynek preferuje bowiem bardziej elastyczne typy obligacji. W porównaniu z europejskimi rozwiązaniami polskie JST mają podobne możliwości zadłużania się (choć ograniczenia dotyczące obligacji nie są normą). Jedynie w niektórych krajach spotyka się jeszcze specjalne fundusze (najczęściej państwowe), z których JST mogą pożyczać pieniądze na preferencyjnych warunkach, jednak najczęściej odchodzi się od tego rozwiązania na rzecz urynkowania relacji wierzyciel–JST. Pozwala to zwykle na większą efektywność w gospodarowaniu tymi środkami wskutek konieczności spełnienia kryteriów wypłacalności, poddania się kontroli instytucji finansowej oraz konkurowania z innymi podmiotami o środki.

Porównując rozwiązania polskie z europejskimi, należy jeszcze wskazać kilka różnic w sytuacji JST polskich i zagranicznych. Po pierwsze, skuteczne wykorzy-

stywanie obligacji jako źródła pozyskiwania środków finansowych wymaga funkcjonowania rozwiniętego rynku obligacji komunalnych. Polski rynek nie należy do najbardziej rozwiniętych, co może wyraźnie utrudniać zaciąganie tego typu zobowiązań. Mała liczba emisji powoduje jego małą płynność. Ten czynnik można by jednak zmieniać w miarę wzrostu liczby emitentów, gdyż rosnąca popularność funduszy inwestycyjnych i rozwój OFE powodują, że są płynne środki na rynku. Koszty towarzyszące emisji są dość wysokie. Jednak w sytuacji częstego korzystania z emisji obligacji powtarzalne czynności stają się tańsze (zespół pracowników JST jest też lepiej przygotowany). Ponadto w miarę wzrostu kwoty emisji spada koszt jednostkowy pozyskania środków. Wypracowanie strategii zarządzania długiem pozwoliłoby na dodatkowe oszczędności. Ponadto towarzyszące rozwiniętym rynkom elementy infrastruktury (np. systemy ratingów) usprawniają ich funkcjonowanie. Tak więc szansą na wzrost wykorzystania komunalnych papierów wartościowych jako instrumentu finansowania długu jest rozwój rynku tych papierów. Z kolei pod względem rynku kredytowego polskie samorządy są w sytuacji podobnej do swych zachodnich odpowiedników. Spotykana jest jedynie sytuacja, gdy samorząd jest współwłaścicielem lokalnego banku (np. spółdzielczego lub komunalnego). Wówczas może on korzystać z preferencyjnych warunków kredytowania. Na wolnym rynku samorządy konkurują z innymi potencjalnymi kredytobiorcami. Duże jednostki są zwykle na tyle wiarygodne, że korzystają z preferencji podobnie jak Skarb Państwa. Mniejsze jednostki, mające duże zadłużenie i problemy ze spłatą, są w gorszej sytuacji. Jednak wiele krajów posiada regulacje uniemożliwiające zbankrutowanie samorządu, a to zwiększa wiarygodność nawet najmniejszych JST.

System zabezpieczeń przed nadmiernym zadłużaniem się samorządów jest trójelementowy. Po pierwsze, art. 169 ustawy o finansach publicznych ogranicza dopuszczalne roczne obciążenie obsługą długu publicznego. Limit wynosi 15% rocznych dochodów (12% w przypadku przekroczenia poziomu 55% długu publicznego). Po drugie, głównym zabezpieczeniem jest art. 170 ustawy. Stanowi on, iż maksymalne zadłużenie JST nie może przekraczać 60% jej rocznych dochodów. Po trzecie, zgodnie z art. 172, przed zaciągnięciem nowych zobowiązań samorząd musi wystąpić o opinię odpowiedniej izby obrachunkowej. RIO ocenia, czy JST będzie w stanie spłacić nowe zobowiązanie. Ponadto przekazuje ten dokument zarówno ocenianej jednostce, jak i przyszłemu wierzycielowi. Pozwala to na uniknięcie nieodpowiedzialnego zaciągania zobowiązań. Porównując te zabezpieczenia z rozwiązaniami europejskimi, można stwierdzić, iż polskie rozwiązania należą do typu ograniczeń *ex post*. Sposób uregulowania limitów zadłużenia jest podobny do rozwiązań stosowanych w innych krajach. Należy jednak zauważyć, iż wskazany poziom dopuszczalnego zadłużenia jest nieproporcjonalnie mniejszy niż w przypadku budżetu państwa. Usprawiedliwić to można brakiem faktycznej samodzielności finansowej JST (nie mogą samodzielnie wprowadzać dodatkowych podatków)¹.

¹ Analiza rozwiązań ustawowych na podstawie ustawy o finansach i pracy Kosikowskiego [Ustawa... 2005; Kosikowski 2006].

Kolejną grupą rozwiązań, które należy rozpatrzyć, jest system finansowania JST w Polsce – struktura dochodów JST oraz samodzielność samorządów w ich kształtowaniu. Dochody JST można podzielić na dwie podstawowe grupy: własne (podatki, opłaty itp.) i obce (subwencje, dotacje i zewnętrzne). Dochody własne stanowią ok. 50% ogółu dochodów JST. Spośród nich najistotniejszą część stanowią udziały w podatkach dochodowych (22,7% ogółu dochodów). Wpływ JST na kształtowanie ich wielkości jest jedynie pośredni. Oddziałując na aktywność gospodarczą osób fizycznych i przedsiębiorców, przyczyniają się do zwiększenia bazy podatkowej. Wśród pozostałych dochodów własnych JST największe znaczenie ma podatek od nieruchomości (10,4% ogółu dochodów JST) – w największym stopniu może być kształtowany przez samorządy. Jednak jego wielkość musi uwzględniać sytuację finansową mieszkańców i przedsiębiorstw. Istotną część dochodów (4,8%) stanowią jeszcze dochody majątkowe, choć zakres działalności gospodarczej samorządów i zasoby majątkowe mają tendencję do zmniejszania się. Pozostałe dochody własne mają znikome znaczenie. Połowa ogółu środków pozostających w gestii samorządów jest im przekazywana z budżetu państwa, Unii Europejskiej lub innych instytucji. Powoduje to, że poziom dochodów samorządów jest zrównoważony w skali kraju, a tym samym potrzeby społeczne są zaspokojone na podobnym poziomie. Jednocześnie samorządy mają znacznie ograniczone możliwości kształtowania swoich dochodów i pozyskiwania dodatkowych środków na wsparcie rozwoju². Struktura dochodów JST wskazuje, iż samorządy mają niewielki wpływ na wielkość swoich dochodów, w większości ustalanych przez rząd lub zależnych od czynników losowych (np. liczby osób dokonujących czynności administracyjnych, za które pobierane są opłaty). Dochodom zewnętrznym towarzyszą liczne zadania (wydatki sztywne), powodujące, że JST mogą jedynie częściowo kształtować swoje wydatki. Jak podaje Swianiewicz, szczególnie niekorzystnie przedstawia się sytuacja samorządów powiatowych i wojewódzkich, gdyż nie dysponują one żadnym podatkiem stanowiącym ich wyłączny dochód [Swianiewicz 2004, s. 61]. Skutkuje to tym, iż aby móc się rozwijać, te samorządy muszą zadłużać się w największym stopniu. Widać to zresztą w poziomie zadłużenia JST poszczególnych szczebli – samorządy województw są najbardziej zadłużone. Mała samodzielność samorządów w kształtowaniu swoich dochodów wraz z dużymi oczekiwaniami wyborców zwiększa znaczenie długu publicznego JST, ale też utrudnia im stanie się świadomymi i odpowiedzialnymi podmiotami rynku finansowego.

Przedstawione powyżej rozwiązania mają przełożenie na sytuację finansową JST oraz na możliwości wykorzystania długu publicznego przez samorządy. Zadłużenie sektora finansów publicznych utrzymuje się na zbliżonym poziomie od kilku lat. Na koniec 2006 r. osiągnęło 47,6% PKB, jest więc bliskie pierwszemu z poziomów ostrożnościowych. Ponadto wskutek corocznego występowania deficytu Skarbu Państwa nie obserwuje się faktycznego obniżania się poziomu długu, mimo korzyst-

² Dane z 2006 r. [Mały Rocznik... 2007, s. 438-439].

nej sytuacji gospodarczej. Analiza struktury długu publicznego w Polsce wskazuje, że udział JST jest nieadekwatny do środków, jakimi dysponuje ten sektor. Zarządza on bowiem blisko połową środków publicznych, a jego udział w długu publicznym jest na poziomie 4,61%. Mimo jednoznacznej tendencji do wzrostu (w porównaniu z 1999 r. udział ten do 2006 r. wzrósł prawie dwukrotnie), jest to wciąż poziom niski. W wartościach bezwzględnych jest to 23 283 mln zł przypadających na JST, przy 481 708 mln zł w sektorze rządowym. Powoduje to, iż samorzady mają niewielką możliwość zwiększenia wykorzystania instrumentów dłużnych do finansowania rozwoju. Pełne wykorzystanie dostępnego limitu spowodowałoby bowiem wzrost relacji długu do PKB (przy obecnym poziomie PKB) do ponad 54%. Tym samym przekroczony zostałby pierwszy próg ożroźnościowy (blisko zbliżając się do kolejnego), co spowodowałoby ograniczenia w gospodarowaniu długiem. Należy również zauważyć, iż sposób skonstruowania ograniczeń dla sektora rządowego i samorządowego powoduje, iż rząd może zadłużać się maksymalnie do 60% PKB (teraz ok. 611 mld zł), a samorzady do ok. 70 mld zł (przy poziomie dochodów z 2006 r.).

Powyższą analizę warto uzupełnić również o wnioski z analizy zarządzania długiem publicznym przez JST przygotowanej dla Ernst & Young w ramach programu *Sprawne państwo*. Autorzy raportu stwierdzili, iż stopień przygotowania samorządów do korzystania z instrumentów dłużnych jest bardzo niski. Jedynie 26% JST w Polsce posiada plany finansowe na okres dłuższy niż 7 lat, a kolejne 18% – na okres od 3 do 7 lat, więc ponad połowa samorządów nie planuje obciążeń w długim okresie. Ponadto wykazano, iż większość samorządów opracowuje plan obciążeń spłatą długu jedynie w jednym wariantcie. Tym samym nie uwzględniają one w wystarczającym stopniu ryzyka związanego z zaciąganiem długu (np. zmiany poziomu inflacji i tym samym stopy oprocentowania długu, przekroczenia dopuszczalnego poziomu długu publicznego, pogorszenia wyniku finansowego JST). Problem ten dotyczy szczególnie gmin wiejskich. Jeszcze większe problemy dotyczą instytucjonalnych i organizacyjnych metod zarządzania długiem. Wprawdzie 70% badanych samorządów było obecnych na rynku kapitałowym, ale badanie dotyczyło jedynie JST zadłużających się. Żaden z nich nie uchwala strategii zarządzania długiem w formie uchwały rady JST. Jedna trzecia z nich przygotowuje wprawdzie taki dokument, ma on jednak charakter nieformalny i niewiążący. Ponadto jedynie 9% JST ma wyodrębnioną jednostkę lub osobę odpowiedzialną za zarządzanie długiem. 91% samorządów nie posiada ratingu, co zdecydowanie utrudnia rozwój rynku komunalnych papierów dłużnych. Samorzady nie korzystają również z instrumentów pochodnych, ograniczających ryzyko. Kryteria wyboru kredytodawcy lub emisji obligacji są w większości przypadków niejasne i, co gorsza, nieefektywne. Podsumowując wyniki badania, autorzy przedstawiają szereg zaleceń zarówno dla ustawodawcy, jak i dla samorządów. Koncentrują się one na profesjonalizacji zarządzania długiem: wprowadzaniu zachęt do poddawania się ocenie ratingowej, tworzeniu finansowych i inwestycyjnych planów długoterminowych w układzie wariantowym oraz upowszechnianiu dobrych praktyk. Ponadto zalecają oni wprowadzenie roz-

wiązań zmuszających samorządy do zwiększania efektywności przy wyborze form zadłużania się. Autorzy raportu są również zdecydowanie przeciwni dalszemu ograniczaniu możliwości zadłużania się samorządów (przez planowane zastosowanie nowych współczynników), co najbardziej uderzyłoby w najlepiej przygotowane do obsługi długu miasta na prawach powiatów. Postulują nawet umożliwienie większego zadłużania się samorządów, zwłaszcza tych stosujących najlepsze praktyki w tej dziedzinie. Proponują również rozwinięcie mechanizmów rynkowych w dziedzinie zadłużania się samorządów [Bitner, Cichocki 2008, s. 31-42].

4. Podsumowanie

Polski system finansów publicznych nie odbiega znacząco od europejskich standardów w dziedzinie długu lokalnego. Ponieważ rozwiązania instytucjonalne powstały stosunkowo niedawno, wykorzystują wiele z doświadczeń innych krajów. Nie oznacza to jednak, iż jest to system całkowicie pozbawiony wad. Po pierwsze, zastosowane regulacje dotyczące dopuszczalnego poziomu zadłużenia powodują, że sektor samorządowy jest znacznie „upośledzony” w stosunku do centralnego. Skutkuje to nadmiernym zadłużeniem władz rządowych w stosunku do ich roli w dysponowaniu funduszami publicznymi. Możliwości zadłużania się samorządów są znacznie ograniczone przez zbliżanie się do poziomów ostrożnościowych sektora finansów publicznych jako całości. Należałoby więc postulować wprowadzenie podziału limitów poziomu długu osobnych dla poszczególnych części sektora. Ponadto ograniczenia poziomu zadłużenia JST powinny być skonstruowane w inny sposób, pozwalający bardziej zadłużać się samorządom silnym finansowo. Obciążenia spłatą długu są bowiem przy obecnych limitach więcej niż niewielkie, a potrzeby samorządów, w związku z ich ważną rolą we wsparciu rozwoju kraju, mogą być w najbliższych latach znaczne.

Po drugie, polski system finansowy JST powoduje ich niską samodzielność finansową. Z jednej strony może to skutkować zwiększonym zapotrzebowaniem na dłużne źródła finansowania rozwoju. Wykorzystanie środków unijnych wymaga bowiem wkładu własnego, a nadwyżek środków na rozwój samorządy nie mają zbyt wiele. Z drugiej strony mała samodzielność finansowa samorządów zmniejsza ich zdolność kredytową. To zaś sprawia, że wiele słabszych finansowo JST nie decyduje się na zadłużanie się. Jako wskazany kierunek zmian należałoby zaproponować zwiększenie samodzielności finansowej JST, co przyczyniłoby się też do większego, ale i bardziej racjonalnego wykorzystania długu publicznego.

Po trzecie, sposób podziału Polski na JST nie sprzyja ich rozwojowi. Względny polityczny, a nie ekonomiczny spowodowały, że samorządów jest zbyt wiele, w zasadzie na wszystkich ich poziomach. Wskutek tego mają one zbyt słabą kondycję finansową, a zatem wielokrotnie nie decydują się na wykorzystanie długu publicznego. Jak zostało wspomniane wyżej, nie skutkuje to mniejszym długiem (zadłuża się sektor centralny), a wykorzystanie tego instrumentu jest mniej racjonalne.

Po czwarte, zastosowane w Polsce rozwiązania instytucjonalne nie zachęcają ani nie zmuszają do profesjonalizacji zarządzania długiem publicznym. Przez to brakuje wiedzy i odpowiedniego personelu do zarządzania instrumentami dłużnymi. Aby lepiej i efektywniej wykorzystywać dług publiczny, należy postulować wprowadzenie obowiązku większej profesjonalizacji tej sfery.

Podsumowując, polskie rozwiązania dotyczące długu lokalnego są zbliżone do europejskich standardów. Jednak szczegółowe regulacje powodują znaczne trudności z ich wykorzystaniem. Wskutek tego sektor rządowy jest wielokrotnie bardziej zadłużony niż samorządowy. Należy więc proponować takie zmiany systemowe, aby JST mogły znacznie szerzej wykorzystywać instrumenty dłużne w celu wsparcia rozwoju lokalnego, co w dalszej perspektywie przyczyniłoby się do znacznie lepszego wykorzystania długu publicznego.

Literatura

- Bitner M., Cichocki K.S., *Efektywność zarządzania długiem w samorządach*, raport Ernst & Young, Warszawa 2008.
- Buchanan J., *Finanse publiczne w warunkach demokracji. Systemy fiskalne a decyzje indywidualne*, Warszawa 1997.
- Ciak J., *Polityka budżetowa*, Toruń 2002.
- Komar A., *Finanse publiczne w gospodarce rynkowej*, Bydgoszcz 1996.
- Kosikowski C., *Finanse publiczne. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2006.
- Krasowska-Walczak G., *Finanse publiczne*, Poznań 1997.
- Mały Rocznik Statystyczny 2007, GUS, Warszawa 2008.
- Marchewka-Bartkowiak K., *Zarządzanie długiem publicznym w krajach Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 2003.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005.
- Swianiewicz P., *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Warszawa 2004.
- Teoria wyboru publicznego. Wstęp do polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, red. J. Wilkin, Warszawa 2005.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

INSTITUTIONAL SOLUTIONS OF PUBLIC DEBT OF LOCAL AUTHORITIES. CONSEQUENCES FOR DEVELOPMENT OF THE INSTITUTION

Summary

The aim of the article is an analysis of the way how the institutional solutions of public debt of local authorities influence the institution. Firstly, the definition of public debt and its role in economy (according to theory of economics) are presented. Secondly, regulations of public debt of local authorities in the Polish law system are analyzed and compared with European standards. In the last part of the article, the consequences of the institutional solutions for the institution of public debt and for its development are presented.