

Marek Dylewski

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

ZADŁUŻENIE JST – PROBLEMY NOWEJ PERSPEKTYWY FINANSOWEJ UE

Wprowadzenie

Od początku 2014 r. JST znalazły się w nowej sytuacji w zakresie możliwości finansowania zadań instrumentami dłużnymi, ponieważ nastąpiło całkowite odejście od systemu limitacji zadłużenia opartego na tzw. wskaźnikach 60 i 15 i przejście do limitacji zadłużenia, opierającego się na indywidualnym wskaźniku zadłużenia, który jest obliczany dla każdej JST indywidualnie, w zależności od posiadanych zasobów finansowych (w przeszłości). Tak jak poprzednio, jest to także rozwiązanie uniwersalne, niezależne od rodzaju i wielkości JST. Równocześnie kończy się poprzedni okres programowania środków UE, a zaczyna powoli nowy, w którym JST będą musiały się odnaleźć, ale już w warunkach nowych ograniczeń możliwości finansowania zadań instrumentami dłużnymi.

Próba znalezienia odpowiedzi na pytania: czy nowe zasady wykorzystywania instrumentów dłużnych będą sprzyjały polityce rozwoju jednostek samorządu terytorialnego w nadchodzącym okresie programowania środków Unii Europejskiej, czy będzie to istotna bariera, która może ograniczyć w znacznym stopniu politykę inwestycyjną jednostek samorządu terytorialnego oraz jak wpłynie na nowy okres programowania obecny poziom zadłużenia JST, to podstawowy cel rozważań podjętych w niniejszym artykule.

1. System limitacji zadłużenia a dług JST

Potrzeby w zakresie wykorzystywania zwrotnych instrumentów finansowych przez JST wiążą się z brakiem wolnych środków na sfinansowanie wszystkich zaplanowanych i realizowanych wydatków budżetowych bądź rozchodów. Brak własnych środków może mieć charakter krótkoterminowy (przejściowe niedobory środków finansowych) lub długoterminowy (wykraczający

poza rok budżetowy)¹. Wykorzystywanie instrumentów dłużnych przez jednostki samorządu terytorialnego podlega ograniczeniom prawnym, które mają wpływ na poziom zadłużenia JST, w tym na poziom zobowiązań z tytułu obsługi długu². Także istotnym elementem jest klasyfikacja tytułów dłużnych, które zalicza się do długu danej JST.

W ustawie o finansach publicznych dopuszczono możliwości korzystania z instrumentów finansowych przez JST, ale tylko w ściśle określonych przypadkach. Mogą one zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:

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 Europejskiej³.

Wskazany katalog tytułów dłużnych pozwala JST nie tylko na finansowanie potrzeb pożyczkowych, ale dopuszcza także możliwość zawierania umów na cele refinansowania potrzeb związanych z pozyskaniem środków UE. Jednakże możliwość ta jest ograniczona przez inne zapisy obowiązującego prawa. Należy podkreślić, że dochody i wydatki, a także związane z nimi przychody i rozchody, ujmują się w terminie ich zapłaty, niezależnie od rocznego budżetu, którego dotyczą⁴. Jest to tzw. zasada kasowości budżetu, co oznacza, że wykorzystanie instrumentów finansowych (dłużnych) jest możliwe przede wszystkim na pokrycie deficytu budżetu tylko z wykorzystaniem tych instrumentów finansowych, które zapewnią fizyczny przepływ gotówki. Dotyczy to także wskazanych w ustawie spłat wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych.

W praktyce nie oznacza to, że JST mogą w sposób nieograniczony zaciągać zobowiązania na rynku finansowym. Do końca 2013 r. brano pod uwagę limity poziomu zadłużenia JST i jego spłat jako relację kwoty długu publicznego lub

¹ M. Poniatowicz, J.M. Salachna, D. Perło, *Efektywne zarządzanie w jednostce samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 93-94.

² M. Jastrzębska, *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 95.

³ Art. 89 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

⁴ Art. 40 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

jego spłat do wielkości dochodów budżetowych ogółem na koniec danego okresu sprawozdawczego lub na koniec roku budżetowego. Łączna kwota długu publicznego JST nie mogła przekroczyć 60% wykonanych lub planowanych dochodów ogółem⁵. Natomiast łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym:

- spłat rat kredytów i pożyczek, zaciągniętych na finansowanie planowanego deficytu budżetu JST lub spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek,
- wykupów papierów wartościowych emitowanych przez JST na finansowanie planowanego deficytu budżetowego lub spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych,
- potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez JST poręczeń oraz gwarancji⁶

nie mogła przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego. Co ciekawe limit ten dotyczył tylko i wyłącznie tych instrumentów finansowych, które zostały zaciągnięte na finansowanie planowanego deficytu budżetu JST lub spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów. Do limitu tego w zasadzie nie powinno być zaliczać spłat zobowiązań z innych tytułów dłużnych (leasing, zakupy na raty, umowy PPP), ponieważ nie były one związane z finansowaniem deficytu, czy też spłatami zobowiązań z tytułu zaciągniętych instrumentów dłużnych. System ten pozwalał na finansowanie wszystkich tych wydatków, które nie znajdowały pokrycia w dochodach budżetu. Należy podkreślić, że był to system, w którym część jednostek mogła się zadłużać ponad swoje rzeczywiste możliwości finansowe, ale także możliwe były sytuacje, w których było to istotne ograniczenie pomimo posiadania większych możliwości absorpcji zadłużenia. Wynika to z faktu, iż o rzeczywistych możliwościach zadłużania się JST decyduje poziom nadwyżki operacyjnej oraz wpływy z dochodów majątkowych⁷. W tab. 1 zaprezentowano ogólne dane charakteryzujące wielkość zadłużenia na tle dochodów, wydatków, w tym majątkowych.

⁵ Art. 169 i 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

⁶ Art. 169 i 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

⁷ W uproszczeniu nadwyżka operacyjna jest określana jako różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi budżetu JST.

Tabela 1

Zobowiązania JST na tle podstawowych wielkości budżetowych

	Jednostki samorządu terytorialnego ogółem (mln zł)							2007-2013 łącznie
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Dochody wykonane	131 380	142 569	154 842	162 797	171 309	177 413	183 200	1 123 511
Wydatki wykonane	129 113	145 183	167 828	177 766	181 595	180 459	183 255	1 165 199
Wydatki majątkowe	27 066	31 922	43 126	44 249	42 434	35 616	34 517	258 932
Zobowiązania ogółem	25 876	30 121	40 294	55 094	65 756	67 835	69 159	69 159
Relacja długu do dochodów ogółem	19,7%	21,1%	26,0%	33,8%	38,4%	38,2%	37,8%	

Źródło: Opracowanie na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Ważną informacją jest fakt, iż na koniec 2013 r. relacja wielkości zobowiązań JST do zrealizowanych wydatków majątkowych to 26,7%. Oznacza to w praktyce, że w dużej części aktywność inwestycyjna JST była finansowana z wypracowywanych własnych środków. Na koniec 2013 r. jest to saldo zadłużenia, a więc już po spłacie wcześniejszych zobowiązań finansujących wydatki majątkowe. Ponadto widoczny jest wpływ okresu programowania środków UE, co miało wyraz w znaczącym wzroście zadłużenia, począwszy od 2010 r.

Od początku 2014 r. podstawą wyliczenia możliwego do zaciągnięcia długu jest indywidualny wskaźnik zadłużenia, który odnosi się do zrealizowanych dochodów bieżących, dochodów majątkowych oraz wydatków bieżących za okres trzech ostatnich lat. Co należy podkreślić, jest to tylko ujęcie budżetowe i nie uwzględnia ono innych, pozabudżetowych zobowiązań danej JST. Organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym, relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych, potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji – do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu, obliczoną według wzoru⁸:

$$\left(\frac{R+O}{D}\right)_n \leq \frac{1}{3} * \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} + Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} + Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} + Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right)$$

⁸ Art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

R to planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych, zaciąganych lub emitowanych na finansowanie:

- planowanego deficytu budżetu JST,
- spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów,
- wyprzedzające działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej,
- przedsięwzięć jako wieloletnie programy, projekty lub zadania.

O to planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek oraz odsetki i dyskonto od papierów wartościowych, zaciągniętych lub emitowanych na te same cele, które określono wyżej oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji. Pozostałe elementy to: D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym, Db – dochody bieżące, Sm – dochody ze sprzedaży majątku, Wb – wydatki bieżące, n – rok budżetowy, na który jest ustalana relacja, $n-1$ – rok poprzedzający rok budżetowy, na który jest ustalana relacja, $n-2$ – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata, $n-3$ – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

Należy podkreślić, że siła finansowa danej JST jest określana w układzie *ex post*, co może w rzeczywistości nie odpowiadać faktycznym możliwościom absorpcji zadłużenia przez jednostkę samorządową. Trzeba także dodać, że pośrednim ograniczeniem w zakresie ograniczania możliwości zadłużania się JST jest ograniczenie zawarte w art. 242 ustawy o finansach publicznych, czyli konieczność równoważenia budżetu bieżącego. Organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące będą wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki z tytułu rozliczeń kredytów z lat ubiegłych. Jednocześnie należy podkreślić, że na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, o których mowa wyżej. Wyjątek, jaki uwzględniono w ustawie wskazuje, że wykonane wydatki bieżące mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki jedynie o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem zagranicznych środków pomocowych, w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym.

Konieczność równoważenia budżetu bieżącego może z jednej strony rzeczywiście ograniczać możliwości zadłużania się JST, ale w tym przypadku instrumenty zwrotnego finansowania nie są wykorzystywane na finansowanie wy-

datków bieżących. Głębsze spojrzenie na wskazaną wyżej konieczność równoważenia budżetu bieżącego może prowadzić do zupełnie przeciwnych wniosków. Ograniczenie to w sprzyjających warunkach pozwala na większą możliwość realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych poprzez wyższą skłonność do generowania nadwyżek operacyjnych ze względu na brak możliwości ponoszenia wydatków bieżących wyższych niż zgromadzone dochody budżetowe. Dalszą konsekwencją powinno być ograniczenie możliwości wykorzystania dochodów majątkowych na finansowanie wydatków bieżących odkładanych w nadwyżkach z lat ubiegłych. Formalizm tego rodzaju wydaje się być uzasadnionym, ponieważ wciąż w JST mamy do czynienia z budżetowaniem klasycznym, a nie opartym na oczekiwanych rezultatach.

2. Dług JST w warunkach nowej perspektywy finansowej

O możliwości wykorzystania instrumentów dłużnych w nowej perspektywie finansowej będą decydować także te rodzaje zadłużenia, które są zaliczane do państwowego długu publicznego. Z tego też powodu istotnym elementem systemu zadłużania się JST jest klasyfikacja tytułów dłużnych. Do końca 2010 r. system ograniczania zadłużenia obejmował tylko te tytuły dłużne, które są związane z rzeczywistymi przepływami pieniężnymi, czyli głównie te, które pokrywały deficyt danej JST. Państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z następujących tytułów:

1. Wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne.
2. Zaciągniętych kredytów i pożyczek.
3. Przyjętych depozytów.
4. Wymagalnych zobowiązań:
 - a) wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych,
 - b) uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem⁹.

Jednocześnie minister finansów uzyskał delegację do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym rodzaje zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych, uwzględniając podstawowe kategorie przedmiotowe i podmiotowe zadłużenia oraz okresy zapadalności.

⁹ Art. 72 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. Nr 157, poz. 1241 wraz ze zm.

Tytuły dłużne zaliczane do państwowego długu publicznego, sklasyfikowane ze względu na przedmiot i okresy zapadalności, dzielą się na:

1. Papiery wartościowe inne niż akcje, z wyłączeniem praw pochodnych, dopuszczone do obrotu zorganizowanego, z uwzględnieniem podziału na:
 - a) krótkoterminowe papiery wartościowe – o pierwotnym terminie wykupu nie dłuższym niż rok (bony skarbowe, obligacje, bony komercyjne, pozostałe papiery wartościowe),
 - b) długoterminowe papiery wartościowe – o pierwotnym terminie wykupu dłuższym niż rok (obligacje, obligacje skarbowe, pozostałe papiery wartościowe),
2. Kredyty i pożyczki, przy czym do tej kategorii zalicza się również:
 - a) umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego,
 - b) papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona,
 - c) umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach,
 - d) umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy,
 - e) umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu,

z uwzględnieniem podziału na krótkoterminowe – o pierwotnym terminie zapłaty nie dłuższym niż rok lub podlegające spłacie na żądanie oraz długoterminowe – o pierwotnym terminie zapłaty dłuższym niż rok.
3. Przyjęte depozyty, rozumiane jako zobowiązania wynikające z przyjętych przez jednostkę sektora finansów publicznych depozytów, będących środkiem finansowania potrzeb danej jednostki, w szczególności spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań lub niedoboru środków danej jednostki, z uwzględnieniem podziału na:
 - a) depozyty zbywalne (na żądanie) – natychmiast wymienialne na gotówkę lub płatne na żądanie wierzyciela,
 - b) inne depozyty, które nie mogą być natychmiast wymienione na gotówkę lub nie mogą być w dowolnym momencie wykorzystywane do dokonywania płatności przez wierzyciela, w szczególności w formie depozytów terminowych,
4. Zobowiązania wymagalne, które, jak już wcześniej wskazano, wynikają z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych oraz uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę

sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem, rozumiane jako bezsporne zobowiązania, których termin płatności dla dłużnika minął, a które nie zostały ani przedawnione, ani umorzone¹⁰.

Jak widać, rozszerzenie katalogu instrumentów finansowych, jakie są zaliczane do długu publicznego, w sposób znaczący mogą ograniczać możliwości zadłużania się JST. Wcześniej, przed 2010 r., duża część instrumentów finansowych mogła być wykorzystywana w finansowaniu zadań publicznych bez zaliczania ich do limitu zadłużenia. W obecnych uwarunkowaniach może to w znaczący sposób ograniczyć zaangażowanie JST w zakresie możliwości finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych instrumentami finansowymi, które do tej pory nie były uwzględniane w limitach zadłużenia i jednocześnie może być to jedna z większych barier absorpcji środków UE w nowej perspektywie finansowej. O rzeczywistych możliwościach angażowania się w przedsięwzięcia finansowe ze środków UE w nowej perspektywie finansowej będzie decydować zdolność do wypracowywania nadwyżki operacyjnej oraz możliwości uzyskania dochodów majątkowych (por. tab. 2).

Tabela 2

Nadwyżka operacyjna zrealizowana na tle istotnych zmiennych finansowych

	Jednostki samorządu terytorialnego ogółem (mln zł)					2009-2013 łącznie
	2009	2010	2011	2012	2013	
Nadwyżka/deficyt	-12 986	-14 970	-10 286	-3 046	-54	-41 341
Nadwyżka operacyjna	11 960	9 284	10 994	11 626	14 337	58 201
Dochody majątkowe	18 181	19 996	21 155	20 495	20 290	100 117
Wydatki majątkowe	43 126	44 249	42 434	35 616	34 517	199 943
Zobowiązania ogółem	40 294	55 094	65 756	67 835	69 159	69 159

Źródło: Ibid.

Jak widać z danych zaprezentowanych w tab. 2 zdolność do wypracowywania nadwyżki operacyjnej jest dużo mniej znacząca niż wielkość dochodów majątkowych. Dochody majątkowe są jednak zwykle źródłem finansowania ograniczonym, zależnym od sytuacji, czy dana JST ma coś jeszcze do sprzedaży, czy też nie. Zakładając, że majątek, który może być sprzedany jest na wyczerpaniu, sama sumaryczna zdolność do wypracowywania nadwyżki operacyjnej dla całego sektora JST może być powodem do obaw o możliwości finansowania, prefinansowania lub udziału w finansowaniu nowych przedsięwzięć w nowej perspektywie finansowej. Przy czym należy pamiętać o zobowiązaniach zacią-

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego. Dz.U. nr 298, poz. 1767.

gniętych w latach poprzednich, których źródłem spłaty też będzie przede wszystkim nadwyżka operacyjna. W prezentowanym okresie (pięciu lat) wypracowana nadwyżka operacyjna stanowiła 29% poniesionych wydatków majątkowych, reszta była dodatkowo finansowana z dochodów majątkowych oraz instrumentami dłużnymi.

W nowym okresie programowania mogą dojść także problemy interpretacyjne w zakresie klasyfikacji tytułów dłużnych, chociażby jak wykazać w wieloletniej prognozie finansowej JST zaciągnięcie instrumentu finansowego niepowodującego przepływów pieniężnych, a zgodnie z rozporządzeniem ministra finansów tego typu zobowiązania są zaliczane do kategorii długu publicznego i powinno się je uwzględniać w indywidualnym wskaźniku zadłużenia. Problemy z tego tytułu wynikają z systemu ewidencji budżetowej – kasowego, a nie memoriałowego. Konstrukcja indywidualnego wskaźnika zadłużenia jest oparta właśnie na kasowym ujęciu budżetu, a nie memoriałowym, w którym uwzględnia się spłaty, a nie faktyczną wielkość zobowiązań (bilansowo). Można przewidywać, że w przy takim rozwiązaniu i chęci wykorzystania zwrotnych instrumentów finansowych, także przez jednostki o gorszej zdolności finansowej, instytucje finansowe nie powinny mieć problemu z ich finansowaniem, ponieważ wystarczy wydłużyć okres spłaty, aby dostosować lewą stronę wskaźnika do prawej.

Podsumowanie

Zwrotne instrumenty finansowania zadań publicznych, jakie można wykorzystywać w JST są wyznaczane na podstawie ram prawnych. Analiza obowiązujących regulacji prawnych w tym zakresie wskazuje, że ze względu na kasowe ujęcie budżetu mogą wystąpić problemy z wykorzystaniem wszystkich możliwości finansowania zadań publicznych na podstawie instrumentów finansowych. Także zadań, które mogłyby być współfinansowane ze środków UE w nowym okresie programowania. To jest istotne i realne zagrożenie, biorąc pod uwagę analizę podstawowych wielkości budżetowych w zrealizowanych wcześniejszych okresach.

Odpowiedź na pytanie, czy obecna sytuacja JST oraz ramy prawne będą stanowić barierę dostępu do środków w nowej perspektywie finansowej UE jest niejednoznaczne. Można mówić o ograniczeniu dostępu do środków w związku z indywidualną limitacją zadłużenia. Zakończenie wszystkich przedsięwzięć z poprzedniej perspektywy finansowej UE oraz ujęcie wydatków bieżących wynikających z oddania do eksploatacji wyników nakładów inwestycyjnych będzie podstawą do oceny możliwości finansowych w nowej perspektywie. Ale jeśli za-

łożyć, że poziom dochodów oraz wydatków niemajątkowych będzie podlegał podobnej dynamice zmian, to może się okazać, że gwałtownie spadają możliwości angażowania się JST w nowe przedsięwzięcia inwestycyjne. Oznacza to, że JST muszą bardziej skutecznie dostosowywać swoją politykę finansową do kolejnych okresów programowania środków UE, przyjmując przy tym podejście perspektywiczne, a nie doraźne.

Literatura

- Jastrzębska M., *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.
- Poniatowicz M., Salachna J. M., Perło D., *Efektywne zarządzanie w jednostce samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- 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. nr 252, poz. 1692.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego. Dz.U. nr 298, poz. 1767.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

LOCAL GOVERNMENT DEBT – PROBLEMS OF A NEW FINANCIAL PERSPECTIVE OF THE EU

Summary

Upcoming new financial perspective in the EU is based on considerations with regard to the possibility of absorption of debt in local government. In the article were presented the new rules the use of debt instruments and limitation on the background of the completed budgets in previous years. Raised key issues is funding investment in local government in the upcoming programming period of the EU in the context of the use of debt instruments and the importance of the operating surplus in the creation of the financial terms of the new financial perspective.