

Katarzyna Peter-Bombik

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

Artur J. Kozuch

Uniwersytet Rolniczy w Krakowie

EFEKTYWNE ZARZĄDZANIE DŁUGIEM JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ŚWIETLE OBOWIĄZUJĄCYCH REGULACJI PRAWNYCH

Wprowadzenie

Efektywność w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego lub wybranym obszarem jej działalności nie jest rozumiana w sposób jednoznaczny. Sama efektywność uznawana przez wielu autorów za jedną z najważniejszych kategorii wartościujących wywołuje jednakże liczne kontrowersje. Ekonomiczne ujęcie efektywności, wyrażanej jako relacja pomiędzy poniesionymi nakładami a osiągniętymi w ich efekcie wynikami, ma charakter bardzo wąski. Relacja ta jest możliwa do wyznaczenia, jednakże osiągnięcie określonego zadowalającego poziomu rentowności jest w rzeczywistości często niemożliwe w przypadku wielu podmiotów, zwłaszcza funkcjonujących poza sektorem prywatnym. Warto podkreślić, iż nadwyżka finansowa sama w sobie nie stanowi celu funkcjonowania tych podmiotów. Brak obiektywnych mechanizmów alokacji, jak również kryteriów efektywności podejmowanych działań powoduje, iż rachunek ekonomiczny ustępuje miejsca działaniom administracyjno-politycznym¹. W efekcie, w zarządzaniu organizacjami publicznymi, jak również w regulacjach sankcjonujących określone działania, z reguły nie stosuje się bezpośrednio pojęcia efektywności (jako kategorii ekonomicznej), zastępując go takimi terminami, jak gospodar-

¹ A. Zalewski: *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*. W: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Red. A. Zalewski. Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005, s. 51.

ność, celowość, racjonalność czy też skuteczność, co oczywiście nie jest tym samym. Przykładowo, obecnie obowiązująca ustawa o finansach publicznych² co prawda kilkakrotnie używa pojęcia „efektywność” (między innymi w obszarze kontroli zarządczej), jednakże bez wyjaśnienia terminu czy też podania uniwersalnych kryteriów uznania określonego działania za efektywne lub nie.

W przypadku organizacji publicznych, między innymi jednostek samorządu terytorialnego, istotne staje się przede wszystkim racjonalne i skuteczne działanie zmierzające do zaspokojenia potrzeb danej społeczności. Kluczową rolę odgrywa zawsze odbiorca oferowanych dóbr i usług, który z jednej strony zgłasza zapotrzebowanie, a z drugiej ocenia skuteczność działań podejmowanych w celu zaspokojenia jego potrzeb. Ocena funkcjonowania organizacji dokonuje się nie tylko poprzez sam fakt zaspokojenia potrzeby, ale również przez sposób, w jaki zostało to zrealizowane. W odniesieniu do działalności jednostek samorządu terytorialnego słuszne wydaje się używanie terminu efektywności społecznej, w przypadku której w ocenie uwzględniane są, oprócz ekonomicznych, również i czynniki społeczne. Niezależnie jednak od podejścia, za efektywne działanie uznaje się działanie pozwalające na maksymalizację efektów przy określonym poziomie dostępnych środków lub minimalizację środków w celu uzyskania określonych efektów, co jak najbardziej możliwe jest do osiągnięcia przez podmioty działające w sektorze publicznym.

Problematyka niniejszego opracowania koncentruje się na zarządzaniu długiem lokalnym, stanowiącym subkategorię zarządzania finansami samorządowymi. W dalszej części zaprezentowane zostaną rozwiązania stosowane i obecnie wprowadzane w tym obszarze wraz z oceną ich wpływu na możliwości efektywniejszego zarządzania jednostką samorządu.

Zarządzanie długiem jednostki samorządu terytorialnego

Zarządzanie jest specyficzną i wyróżniającą się cechą każdej organizacji³. Jest też przejawem posiadanej przez nią samodzielności pozwalającej na określanie celów i podejmowanie działań zmierzających do ich realizacji. W przypadku każdej organizacji, niezależnie od przynależności sektorowej, wielkości, zakresu działania, wskazać można kilka głównych obszarów zarządzania, do których należą:

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240 ze zm.

³ P. Drucker: *Zarządzanie w XXI wieku*. Wydawnictwo MUZA SA, Warszawa 2000, s. 9.

- zarządzanie zasobami ludzkimi,
- zarządzanie majątkiem trwałym,
- zarządzanie finansami,
- zarządzanie logistyką⁴.

Zarządzanie finansami rozumiane jest jako ogół działań ukierunkowanych na finansowe zasoby organizacji, realizowanych w sposób sprawny i skuteczny i zmierzających do osiągnięcia określonych celów⁵. Zarządzanie to – w przypadku jednostek samorządu terytorialnego – koncentruje się na finansach, stanowiących część finansów publicznych, będących procesami gospodarowania środkami publicznymi, które obejmują między innymi gromadzenie dochodów i przychodów publicznych, wydatkowanie środków publicznych, zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne, zarządzanie środkami publicznymi, jak również zarządzanie długiem publicznym⁶. W przeciągu ostatnich 20 lat w obszarze tym miały miejsce istotne zmiany – zarówno w zakresie regulacji prawnych, jak i stosowanych technik oraz narzędzi. Praktycznie od momentu reaktywowania samorządu wprowadzane są nowe rozwiązania oraz realizowane różnego rodzaju programy i projekty, mające na celu podniesienie efektywności i usprawnienie zarządzania wybranymi obszarami aktywności jednostek samorządu. Można mówić zarówno o swoistym „transferze wzorców zarządzania”⁷, jak i wprowadzaniu rozwiązań zupełnie nowych. Do inicjatyw takich – które w części w sposób bezpośredni lub pośredni dotyczą również sfery zarządzania finansami – zaliczyć można między innymi System Analiz Samorządowych (SAS), systemy zapewnienia jakości (ISO), Powszechny Model Oceny (CAF) czy też Program Rozwoju Instytucjonalnego (PRI)”⁸.

Kluczową rolę w skutecznym zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnych odgrywają zasoby finansowe będące w dyspozycji danej jednostki. Zgodnie z regulacjami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, społeczności lokalne mają prawo do posiadania własnych zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować, a wysokość których powinna być adekwatna do zakresu przyznanych jednostce kompetencji⁹. Nie ma jednak możliwości, aby jednostka samorządu funkcjonowała na zasadzie samofinansowania, stąd integralnym ele-

⁴ T. Zawadzak: *Podstawy organizacji i kierowania w jednostkach administracji publicznej*. Wydawnictwo Prywatnej Wyższej Szkoły Businessu, Administracji i Technik Komputerowych, Warszawa 2009, s. 81.

⁵ R. Griffin: *Podstawy zarządzania organizacjami*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 6.

⁶ Art. 3 ustawy o finansach publicznych.

⁷ P. Hensel: *Transfer wzorców zarządzania*. Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2008, s. 12-25.

⁸ J.F. Nowak: *Modernizacja lokalnej administracji publicznej a rozwój lokalny*. AE, Poznań 2006, s. 87-98.

⁹ Art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607 ze zm.

mentem systemu zasilania stają się środki o charakterze zewnętrznym, odgrywające obecnie kluczową rolę w finansowaniu przedsięwzięć inwestycyjnych. Warto podkreślić, iż – mający charakter chroniczny – problem asymetrii pomiędzy wielkością środków finansowych będących do dyspozycji a zakresem realizowanych zadań pociąga za sobą określone konsekwencje, wśród których – oprócz efektu wypychania zadań inwestycyjnych przez zadania bieżące oraz zaniechania określonych działań uznanych w danym momencie (w sposób subiektywny) za niepriorytetowe – wymienić należy przede wszystkim wzrost poziomu zadłużenia¹⁰.

W przypadku jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – zgodnie z danymi Ministerstwa Finansów¹¹ – istotny wzrost zadłużenia rozpoczął się po 2007 roku. Znaczącemu wzrostowi podlega deficyt generowany przez cały sektor samorządowy (wykazujący zróżnicowanie w zależności od kategorii jednostek), jak i ogólny poziom zadłużenia. Wśród głównych przyczyn takiego stanu rzeczy można między innymi wymienić intensyfikację działalności inwestycyjnej współfinansowanej ze środków unijnych, przy równoczesnym spowolnieniu pozyskiwania dochodów własnych, zwłaszcza z podatków dochodowych. Wzrasta dług poszczególnych jednostek samorządu, a równocześnie od kilku lat corocznie zwiększa się liczba podmiotów przekraczających ustawowo dopuszczalny poziom zadłużenia.

W sytuacji zwiększania się poziomu zadłużenia konieczne staje się prowadzenie przez jednostki samorządu terytorialnego właściwej polityki zarządzania długiem. Rozwiązanie optymalne nie polega na eliminacji długu, tylko na umiejętnym włączeniu go w gospodarkę finansową. Do głównych celów zarządzania długiem w perspektywie krótko, jak i długoterminowej należy zaliczyć przede wszystkim finansowanie zadań niemających pokrycia w dochodach jednostki samorządu, minimalizację ryzyka finansowego, ograniczenie kosztów wykorzystania długu oraz minimalizację ryzyka utraty płynności przez jednostkę¹². Zarządzanie długiem to proces złożony, który obejmuje takie działania, jak planowanie poziomu zadłużenia, organizowanie procesu zadłużenia (decyzje finansowe), kierowanie i bieżące monitorowanie poziomu i struktury zadłużenia, analizę obciążenia budżetu, jak również dopasowanie poziomu zadłużenia do obowiązujących wskaźników¹³. Warto podkreślić, iż – zgodnie z obowiązującymi

¹⁰ A. Szewczuk, M. Ziolo: *Zarys ekonomiki sektora publicznego*. Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2008, s. 176-177.

¹¹ Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2007-2011 (w części Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego). www.mofnet.gov.pl (15.09.2012).

¹² M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj: Op. cit., s. 177.

¹³ M. Jastrzębska: *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*. Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 87-88.

obecnie przepisami – obligatoryjne w tym obszarze jest tylko spełnianie ustawowych limitów zadłużenia. Należy jednak zauważyć, odnosząc się do polskiej rzeczywistości samorządowej, że dla wielu podmiotów może to stanowić problem, zwłaszcza w przypadku istotnych zmian kluczowych kategorii fiskalnych (zmniejszenie dochodów, wzrost wydatków), co ma miejsce w ostatnich latach.

Regulacje ustawowe odgrywają istotną rolę w zarządzaniu finansami jednostki samorządu, zwłaszcza w obszarze zadłużenia, wprowadzając liczne obostrzenia tak o charakterze ilościowym, jak i jakościowym. Do najistotniejszych ograniczeń w tej grupie zaliczyć należy tzw. wskaźniki zadłużenia, które określają maksymalny dopuszczalny poziom zadłużenia jednostki (60% dochodów wykonanych w roku budżetowym) oraz limit wydatków ponoszonych na obsługę długu w roku budżetowym (15% dochodów planowanych na dany rok budżetowy). Wskaźniki te (obowiązujące do końca 2013 roku) zostały wprowadzone na początku lat 90. i na przestrzeni ostatnich 20 lat podlegały pewnym modyfikacjom (przede wszystkim w zakresie wielkości) – zawsze jednak miały charakter uniwersalny. Wprowadzenie przez ustawodawcę ograniczeń ilościowych miało na celu przede wszystkim wyznaczenie „bezpiecznego” dla wszystkich jednostek (bez ich kategoryzowania) poziomu zadłużenia, pozwalającego na prowadzenie działalności bieżącej przy równoczesnej możliwości zaciągania zobowiązań i ich regulowania. W efekcie jednak, jako jednolite dla wszystkich jednostek samorządu, praktycznie od samego początku podlegały one krytyce, podobnie jak dobór kategorii wykorzystywanych przy wyznaczaniu wskaźników. Stosowanie tych samych miar do jednostek funkcjonujących w ramach trzech szczebli organizacyjnych (a także wykazujących istotne zróżnicowanie w przypadku szczebla podstawowego) znacząco ograniczało możliwości działania części podmiotów, zwłaszcza o charakterze inwestycyjnym, natomiast w przypadku innych osiągnięcie ustawowych limitów nie było w ogóle możliwe bez naruszenia stabilności finansowej. Z punktu widzenia efektywnego zarządzania długiem wartość wskaźników nie ma większego znaczenia – istotne jest tylko „mieszczenie się w limitach”, niezależnie od faktycznych możliwości w zakresie finansowania długu. Zmiany w tym zakresie powinny nastąpić od 2014 roku wraz z wprowadzeniem indywidualnego wskaźnika zadłużenia, który także nie jest pozbawiony wad.

Obecne regulacje prawne a zarządzanie długiem jednostki samorządu terytorialnego

Efektywne zarządzanie długiem zależy od wielu czynników, do których zaliczyć należy przede wszystkim wieloletnie planowanie finansowe, organizacyjne metody sprzyjające efektywności zarządzania (obecność na rynku kapitałowym, strategia zarządzania długiem, rating) oraz narzędzia wspomagające efektywne zarządzanie długiem (dywersyfikacja długu, wykorzystanie instrumentów pochodnych)¹⁴. Pierwszy z wymienionych czynników to planowanie, zwłaszcza długookresowe, które umożliwia faktyczne pozyskanie środków ze względu na wyprzedzające określenie dopuszczalnego poziomu wydatków w poszczególnych latach objętych prognozowaniem. Gwarantuje ono utrzymanie płynności finansowej i nieprzerwaną realizację rozpoczętych przedsięwzięć. Daje także możliwość określenia, jak i kreowania, skutków bieżących decyzji finansowych. Warto jednak podkreślić, iż racjonalne planowanie jest możliwe w warunkach cechujących się pewną stabilnością, przykładowo niepodlegającym częstym zmianom przepisom.

Wśród narzędzi planistycznych, uwzględniających element zadłużenia, wymienić należy przede wszystkim Wieloletnią Prognozę Finansową (WPF)¹⁵, która ma charakter obligatoryjny. Jest to istotna zmiana w porównaniu z innymi narzędziami o charakterze długookresowym (wieloletnie plany inwestycyjne, wieloletnie plany finansowe, strategie), które były i są jak najbardziej zalecane, jednakże w praktyce ich zastosowanie ma charakter wybiórczy, a z racji braku standaryzacji możliwości faktycznego wykorzystania – jako narzędzia zarządzania długiem – są bardzo zróżnicowane. Wieloletnia Prognoza Finansowa jest w rzeczywistości pierwszym długookresowym dokumentem planistycznym, który mają obowiązek uchwalać wszystkie jednostki (począwszy od uchwalenia WPF na 2011 rok). Istotnym elementem konstruującym WPF są przepisy gwarantujące swoistą „ciągłość prognozy” uniemożliwiające uchylenie uchwały w sprawie WPF przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego bez podjęcia nowej uchwały w tej sprawie. Wieloletnia Prognoza Finansowa jest dokumentem ukierunkowanym w dużym stopniu na zarządzanie długiem. Elementami obowiązkowymi, które muszą zostać uwzględnione w prognozie, są między innymi (określane dla każdego roku objętego prognozą) wielkość deficytu i sposoby jego sfinansowania, wielkość przychodów i rozchodów uwzględniająca za-

¹⁴ M. Bitner, K.S. Cichocki: *Efektywność zarządzania długiem w samorządach*. Ernst & Young Polska, Warszawa 2008, s. 6-28.

¹⁵ Art. 226-232 ustawy o finansach publicznych.

równy dług już zaciągnięty, jak i planowany, kwota długu, sposoby finansowania długu. Problematiczną kwestią w tym obszarze pozostaje okres, który powinien zostać objęty prognozą. Z jednej strony ustawodawca, wprowadzając przepisy dotyczące WPF, podkreślał wymóg racjonalności, co kwalifikuje ten dokument raczej do kategorii planów średniookresowych (na co zresztą wskazuje ustawowe minimum 4 lat), z drugiej jednak wymaga, aby okres objęty prognozą nie był krótszy niż okres realizacji szeroko rozumianych przedsięwzięć inwestycyjnych. Dodatkowo, zgodnie z zapisem ustawowym, „prognozę kwoty długu, stanowiącą część wieloletniej prognozy finansowej, sporządza się na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania”, co w praktyce może znacznie wydłużyć horyzont czasowy prognozy, ale przez to ograniczyć znacznie jej racjonalność. Jednakże sam fakt wprowadzenia do polskiej rzeczywistości samorządowej wieloletniego dokumentu planistycznego o charakterze obligatoryjnym ocenić należy jak najbardziej pozytywnie. Z punktu widzenia zarządzania długiem jest to rozwiązanie jak najbardziej uzasadnione. Oczywiście można się zastanawiać, dlaczego nastąpiło to dopiero w 2010 roku, a nie wcześniej. Dodatkowo dziwi brak wykorzystania przez decydentów informacji wynikających z WPF. Prognozy te nie są obecnie poddawane żadnej całościowej analizie (baza danych, monitoring), która z punktu widzenia zarządzania finansami całego sektora publicznego wydawałaby się jak najbardziej zalecana, zwłaszcza w obszarze długu publicznego – poprzez długofalową informację dotyczącą planowanego poziomu zadłużenia podsektora samorządowego.

Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, od 2014 roku znacznie obowiązywać indywidualny wskaźnik zadłużenia, określający maksymalną wielkość wydatków na obsługę zadłużenia. Główną przesłanką wprowadzenia zindywidualizowanych limitów zadłużenia dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego było przede wszystkim dążenie do uwiarygodnienia podstaw polityki finansowej samorządu, w rozumieniu dopasowania możliwości zaciągania zobowiązań do możliwości ich faktycznego regulowania. Z tego punktu widzenia wprowadzenie nowego rozwiązania można uznać za jak najbardziej uzasadnione. Problemem może się jednak okazać konstrukcja wskaźnika. Według regulacji ustawowych wskaźnik ten będzie obliczany dla każdej jednostki z osobna z wykorzystaniem danych pochodzących z trzech lat poprzedzających rok budżetowy. Oznacza to bazowanie tylko i wyłącznie na danych historycznych, które w przypadku większych wahań koniunkturalnych mogą w istotnym stopniu fałszować obraz i w efekcie prowadzić do zaniżenia lub zawyżenia (co jest większym problemem) możliwości w zakresie zaciągania i obsługi długu¹⁶. Kolejnym

¹⁶ Art. 227 ustawy o finansach publicznych.

ograniczeniem, na które należy zwrócić uwagę, jest dobór kategorii finansowych wykorzystanych w konstrukcji wskaźnika. Otóż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie będzie mógł uchwalić budżetu, jeżeli relacja pomiędzy wielkością zaplanowanych na dany rok budżetowy wydatków na obsługę długu a dochodami ogółem będzie większa niż średnia arytmetyczna (z trzech wcześniejszych lat) relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku i pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem¹⁷. Kategorią dyskusyjną zdecydowanie pozostają dochody ogółem (wykorzystywane także w obecnie obowiązujących wskaźnikach), które powinny zostać zastąpione (co zresztą postulują środowiska samorządowe) dochodami bieżącymi. Z jednej strony pozwoliłoby to na wyeliminowanie nieoczekiwanych zmian wielkości kategorii dochodów ogółem (przykładowo związanych ze sprzedażą majątku w jednym z okresów branych pod uwagę), a z drugiej pozwoliłoby na zwiększenie wskaźnika, zwłaszcza w przypadku dużych jednostek prowadzących intensywne działania inwestycyjne, dla których możliwość zwiększenia limitu jest niezwykle ważna. W tym przypadku nie wielkość zadłużenia stanowi problem, tylko możliwość jego spłaty.

Problemem dla władz samorządowych mogą się okazać także i inne – wynikające z obowiązującej od 2010 roku ustawy o finansach publicznych – regulacje, określane mianem „złotej reguły finansów publicznych”. Reguły fiskalne, do których zaliczyć można wspomnianą „złotą regułę” to „[...] ograniczenia swobody prowadzenia działań w sferze fiskalnej, które przyjmują formę limitów ilościowych oraz odpowiednich ram proceduralnych, instytucjonalnych i kontrolnych w zakresie polityki fiskalnej”¹⁸. Wśród tych reguł można wyróżnić tzw. reguły numeryczne wprowadzające ograniczenia ilościowe wybranych kategorii fiskalnych, takich jak wielkość dochodów, wydatków czy poziom zadłużenia. W przypadku Polski za przykład może służyć konstytucyjna reguła długu publicznego¹⁹, określająca jego maksymalny poziom w stosunku do PKB (która również odnosi się do podsektora samorządowego). Z punktu widzenia stabilności systemu finansów publicznych, tak na szczeblu centralnym, jak i lokalnym, istotną rolę odgrywa równoważenie budżetu, dopuszczające jednak istnienie deficytu budżetowego. „Złota reguła finansów publicznych” opiera się na założeniu, że zadłużanie się podmiotów publicznych jest jak najbardziej dopuszczalne, ale

¹⁷ Art. 243 ustawy o finansach publicznych.

¹⁸ T. Jędrzejowicz, M. Kitąła, A. Wronka: *Polityka fiskalna w kraju należącym do sfery euro*. W: *Raport na temat pełnego uczestnictwa Polski w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej, Projekty badawcze – część III*. Narodowy Bank Polski, Warszawa. http://www.nbp.pl/publikacje/o_euro/re13n.pdf (15.09.2012).

¹⁹ Art. 216 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

tylko pod warunkiem, że związane jest ono z finansowaniem wydatków o charakterze inwestycyjnym. Podejście takie uzasadnianie jest przede wszystkim troską o ograniczenie zadłużenia związanego z finansowaniem bieżącej konsumpcji.

W obecnym stanie prawnym (usankcjonowanym przepisami ustawy o finansach publicznych) złota reguła finansów publicznych dotyczy tylko i wyłącznie jednostek samorządu terytorialnego, co można traktować jako istotne ograniczenie (w porównaniu z pozostałymi podmiotami funkcjonującymi w ramach sektora finansów publicznych). Regulacja ta (obowiązująca od 2011 roku) wprowadza zasady dotyczące uchwalania budżetu („organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki”²⁰) i jego wykonania („[...] 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”²¹). Oznacza to, że wszystkie wydatki bieżące muszą znaleźć swoje pokrycie w dochodach bieżących, a ewentualne zadłużanie jednostki może być związane tylko i wyłącznie z finansowaniem wydatków majątkowych. W praktyce jednak negatywnym następstwem regulacji może być znaczące ograniczenie działalności inwestycyjnej, co z punktu widzenia rozwoju jednostki samorządu i efektywnego zarządzania nią w żadnym wypadku nie może zostać ocenione pozytywnie. Do pewnego momentu możliwe jest bowiem ograniczanie wydatków bieżących (w celu „wygenerowania nadwyżki”), jednakże nie jest to działanie długofalowe. W obszarze inwestycji, które w przypadku wielu jednostek znajdują się obecnie w fazie zaawansowanej realizacji lub zakończenia (mowa o inwestycjach realizowanych w ramach perspektywy finansowej 2007-2013), istotny problem, związany z generowaniem wkładu własnego, może się pojawić dopiero za kilka lat.

Warunki prowadzenia polityki zarządzania długiem przez jednostki samorządu terytorialnego niestety nie charakteryzują się stabilnością. W ramach szeroko rozumianych oszczędności podejmowane są liczne próby ograniczenia finansowego samorządu. Ustawodawca wydaje się zapominać, że działalność inwestycyjna (związana z generowaniem długu) przekłada się między innymi na wzrost dochodów budżetu państwa, jak i wielkość PKB. Relacja ta działa oczywiście także i w drugą stronę. Sztandarowym przykładem może być projekt zmian w ustawie o finansach publicznych dotyczący limitów deficytu dla jednostek samorządu terytorialnego czy prace nad wprowadzeniem (w przeciągu kilku lat) stabilizującej reguły wydatkowej ograniczającej dynamikę zmian wydatków publicznych tempem wzrostu PKB.

²⁰ Art. 242 ustawy o finansach publicznych.

²¹ Ibid.

Podsumowanie

Politykę zarządzania długiem przez jednostki samorządu terytorialnego trudno – w obecnym stanie prawnym – nazwać efektywną, przede wszystkim dlatego, że trudno mówić o uwarunkowaniach sprzyjających efektywnemu działaniu w tej materii. Jeżeli przyjąć za właściwe założenie, że efektywność jest równoznaczna z maksymalizacją efektów i zakładając, że efekty można mierzyć ilością i wielkością realizowanych zadań, zwłaszcza o charakterze inwestycyjnym, które służą zaspokajaniu potrzeb danej społeczności, to niestety obecnie działania te są w coraz większym stopniu ograniczane. Jednocześnie nie ma mowy o osiągnięciu określonego poziomu efektów przy coraz niższych nakładach. Trudno więc mówić o zarządzaniu długiem w warunkach, gdy możliwości jego generowania są coraz bardziej ograniczane. Trudno mówić o prowadzeniu polityki (z założenia długofalowej) w sytuacji, gdy nagłe zmiany mogą znacząco ograniczyć przyszłą działalność w tym obszarze.

Bibliografia

- Bitner M., Cichoński K.S.: *Efektywność zarządzania długiem w samorządach*. Ernst & Young Polska, Warszawa 2008.
- Drucker P.: *Zarządzanie w XXI wieku*. Wydawnictwo MUZA SA, Warszawa 2000.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M.: *Finanse samorządowe. Narzędzia. Decyzje. Procesy*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607 ze zm.
- Griffin R.: *Podstawy zarządzania organizacjami*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Hensel P.: *Transfer wzorców zarządzania*. Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2008.
- Jastrzębska M.: *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*. Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.
- Nowak J.F.: *Modernizacja lokalnej administracji publicznej a rozwój lokalny*. AE, Poznań 2006.
- Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Red. A. Zalewski. Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005.
- Raport na temat pełnego uczestnictwa Polski w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej, Projekty badawcze – część III*. Narodowy Bank Polski, Warszawa. http://www.nbp.pl/publikacje/o_euro/re13n.pdf
- Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2007-2011 (w części Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego)*. www.mofnet.gov.pl

Szewczuk A., Ziolo M.: *Zarys ekonomiki sektora publicznego*. Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2008.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240 ze zm.

Zawadzak T.: *Podstawy organizacji i kierowania w jednostkach administracji publicznej*. Wydawnictwo Prywatnej Wyższej Szkoły Businessu, Administracji i Technik Komputerowych w Warszawie, Warszawa 2009.

THE EFFECTIVE LOCAL DEBT MANAGEMENT UNDER THE LEGAL REGULATIONS

Summary

The effective local debt management concerns long-term planning, using concrete methods and instruments. This article presents selected solutions characteristic of obligations connected with legal regulations and possibilities of debt management.