

# Marek Dylewski, Beata Filipiak

---

## Nowe bariery w dostępie jednostek samorządu terytorialnego do rynku finansowego

---

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia 45/2, 81-89

---

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MAREK DYLEWSKI, BEATA FILIPIAK

*Nowe bariery w dostępie jednostek samorządu terytorialnego  
do rynku finansowego*

---

New barriers to local government units access to the financial markets

## **Wstęp**

Jednostki samorządu terytorialnego są już stałym uczestnikiem rynku finansowego. Rosnące potrzeby społeczne oraz realizacja projektów finansowanych w części ze środków Unii Europejskiej determinują coraz większe potrzeby w zakresie wykorzystania instrumentów finansowych. Do tej pory jednostki samorządu terytorialnego przyzwyczajone były raczej do stałych i stabilnych zarazem regul gry co do możliwości zadłużania się oraz maksymalnych limitów zadłużenia. Początek roku 2010 wraz z nową ustawą o finansach publicznych oraz działania Ministerstwa Finansów wskazują na postępujący proces ograniczania możliwości dostępu do rynku finansowego. Jest to podyktowane ogólną sytuacją finansową państwa i jego zadłużeniem.

Wskazane przesłanki są podstawą problemu i celu badawczego, jakim jest odpowiedź na pytanie, czy rzeczywiście nowe uwarunkowania prawne mogą w sposób znaczący ograniczyć dostęp do rynku finansowego jednostkom samorządu terytorialnego.

## **1. Przesłanki konieczności dostępu jednostek samorządu terytorialnego do rynku finansowego**

Dokonywanie wydatków publicznych, które nie mają pokrycia w dochodach budżetowych danego roku budżetowego, może powodować konieczność zaciągania przez jednostki samorządu terytorialnego zobowiązań. Brak możliwości spłaty tychże

zobowiązań na koniec roku budżetowego kreuje w sposób skumulowany (jako saldo) dług publiczny. Obecne uwarunkowania prawne dopuszczają możliwość ponoszenia wydatków (a także rozchodów) większych niż zaplanowane dochody budżetowe. Tym samym dopuszcza się powstanie deficytu budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego. Jednocześnie obowiązujące przepisy prawne obligatoryjnie zobowiązują jednostki samorządu terytorialnego do wskazywania źródeł pokrycia deficytu budżetu (w tym przejściowego deficytu w ciągu roku), którymi mogą być kredyty, pożyczki oraz emisja papierów wartościowych. Ustawodawca nie wskazuje szczegółowo, o jakie kredyty, pożyczki lub papiery wartościowe chodzi. W związku z tym zwykle doprecyzowanie tych kwestii następuje w rozporządzeniach szczegółowo określających tytuły dłużne<sup>1</sup>.

Przesłanki dokonywania wydatków i rozchodów przekraczających zasoby dochodów budżetowych wynikają głównie z kilku podstawowych przyczyn:

- zaangażowanie w nowe zadania i przedsięwzięcia inwestycyjne – budowa nowych lub odtwarzanie dotychczasowych zasobów infrastrukturalnych,
- realizacja projektów finansowanych ze środków zagranicznych wymagających prefinansowania,
- wzrost jakości życia mieszkańców (wzrost potrzeb),
- brak wystarczających własnych zasobów finansowych w stosunku do planowanych do realizacji zadań.

Kreowanie rozwoju i podnoszenie atrakcyjności wymaga więc od władz lokalnych i regionalnych systematycznego ponoszenia nakładów finansowych. Od poziomu poniesionych nakładów finansowych w okresach ubiegłych, obecnie oraz w przyszłości uzależnia się dokonywanie ocen w zakresie wzrostu lub spadku atrakcyjności, czy też stopnia rozwoju. O rozwoju i wzroście atrakcyjności świadczy przede wszystkim nie utrzymanie *status quo*, ale systematyczne ponoszenie nakładów na zadania inne niż obligatoryjne. Rozwój jest kategorią jakościową, polegającą na wprowadzeniu innowacji produktowych, procesowych, strukturalnych oraz innowacji w dziedzinie organizacji i zarządzania<sup>2</sup>. Rozwój jednostki samorządu terytorialnego jest związany z zachodzącymi w jej otoczeniu zmianami, a przede wszystkim w zakresie potrzeb zgłaszanych przez społeczność lokalną i regionalną. O rozwoju decyduje wiele czynników, które kreowane są zarówno w otoczeniu jednostki samorządowej, jak i przez nią samą. W aktualnych poglądach za główny czynnik rozwoju uznaje się mobilizowanie endogenicznego potencjału rozwoju w regionach, obejmującego zasoby ekonomiczne, społeczne, techniczne, ekologiczne i polityczne, którego celem jest uruchomienie trwałej dynamiki rozwoju lokalnego<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Obecnie reguluje to kontrowersyjne Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych i zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa. Dz.U nr 252, poz. 1692.

<sup>2</sup> Z. Pierścioneł, *Strategia rozwoju firmy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, s. 11.

<sup>3</sup> S. Korenik, *Dysproporcje w rozwoju regionów w Polsce, Wybrane problemy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2003, s. 64-65 oraz I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 32.

Aby zaistniały takie przesłanki, warunkiem ich realizacji i zapewnienia odpowiedniej infrastruktury w otoczeniu podmiotów gospodarczych i mieszkańców są możliwości finansowania, czyli wygenerowania odpowiednich dochodów i wolnych środków na te cele przez daną jednostkę samorządu terytorialnego. Kiedy nie są one na wystarczającym poziomie, jednostki samorządu terytorialnego sięgają po instrumenty finansowe dostępne na rynku finansowym.

## 2. Uwarunkowania prawne dostępu do rynku finansowego

Ustawodawca dopuścił możliwości korzystania z instrumentów finansowych przez jednostki samorządu terytorialnego, ale tylko w ściśle określonych przypadkach. Mogą one zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na<sup>4</sup>:

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

W praktyce nie oznacza to, że jednostki samorządu terytorialnego mogą w sposób nieograniczony zaciągać zobowiązania na rynku finansowym. Dotychczasowe rozwiązania rozpatrywały (w okresie przejściowym jeszcze obowiązują) poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w oparciu o relacje kwot długu publicznego do wielkości dochodów budżetowych ogółem na koniec danego okresu sprawozdawczego.

Łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym:

- 1) spłat rat kredytów i pożyczek, zaciągniętych na finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego 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,
- 2) wykupów papierów wartościowych emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego lub spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych,
- 3) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego poręczeń oraz gwarancji nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku

<sup>4</sup> Art. 89 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

budżetowego nie może przekroczyć 60 % wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym. W trakcie roku budżetowego łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec kwartału nie może przekraczać 60 % planowanych w danym roku budżetowym dochodów tej jednostki<sup>5</sup>.

Nowe podejście w zakresie limitowania zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego jest zupełnie odmienne. Będzie ono obowiązywało od 1.01.2014 r. Podstawą wyliczania maksymalnej absorpcji długu jest indywidualny wskaźnik, który odnosi się do zrealizowanych dochodów bieżących, dochodów z majątku oraz wydatków bieżących w ujęciu *ex post* za okres trzech lat. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego 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 wzoru<sup>6</sup>:

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

gdzie:

R – planowaną na rok budżetowy łączną kwotę z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90, oraz wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90,

O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90 oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,

D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,

Db – dochody bieżące,

Sm – dochody ze sprzedaży majątku,

Wb – wydatki bieżące,

<sup>5</sup> Art. 169 i 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.)

<sup>6</sup> Art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

- n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,
- n-1 – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,
- n-2 – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata,
- n-3 – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

Przy obliczaniu wskazanej wyżej relacji, dla roku poprzedzającego rok budżetowy przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Do obliczenia relacji dla poprzednich dwóch lat przyjmuje się wartości wykonane wynikające ze sprawozdań rocznych. Jak widać z zaprezentowanej metodyki określania granic zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego podstawą odniesienia będą budżety wykonane a nie prognozowane. Oczywiście w wieloletniej prognozie finansowej występuje także obowiązek prezentacji wskazanych relacji w zakresie zadłużenia, jednakże warunkiem brzegowym jest dany budżet roczny. Nie można w takim przypadku uchwalić budżetu, który nie będzie spełniał relacji ograniczającej w zakresie limitu zadłużenia.

### 3. Ograniczenia i bariery dostępu do rynku finansowego

Kryzys na rynkach finansowych oraz kłopoty finansowe niektórych krajów Unii Europejskiej pośrednio przyczyniły się do zadawania sobie pytań, jak Polska radzi sobie z podobnymi kwestiami. Palącym problemem okazuje się wzrost poziomu długu publicznego państwa oraz zbliżanie się do konstytucyjnych relacji ograniczających<sup>7</sup>. Poszukiwanie możliwości ograniczania zadłużenia sektora finansów publicznych jest jednocześnie elementem, który w sposób znaczący ograniczy dostęp jednostek samorządu terytorialnego do rynku finansowego. Można wskazać na kilka takich elementów:

1. Zmiana sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa.
2. Konieczność równoważenia budżetu bieżącego.
3. Praktyczne zastosowanie nowych limitów zadłużenia już od 2011 roku.
4. Próby ograniczenia zadłużenia sektora finansów publicznych poprzez ograniczanie zadłużenia w jednostkach samorządu terytorialnego.

Z dniem 1 stycznia 2011 roku weszło w życie nowe rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych i zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa<sup>8</sup>. Należy przyjąć założenie,

---

<sup>7</sup> Mowa tu o art. 216 ust. 5 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, który wskazuje, że nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto.

<sup>8</sup> 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).

że zgodnie z nową interpretacją do tytułów dłużnych (kredytów i pożyczek) będą zaliczane, oprócz klasycznych instrumentów finansowych:

- umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego, czyli wszystkie te sytuacje, które mogą powodować powstanie zobowiązania o odroczonym terminie płatności,
- papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona, czyli w praktyce pożyczki,
- umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach,
- umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy,
- 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:
  - zarówno krótkoterminowe – o pierwotnym terminie zapłaty nie dłuższym niż rok lub podlegające spłacie na żądanie (jednakże te instrumenty nie będą miały wpływu na poziom długu na koniec roku, a jedynie na koniec okresów sprawozdawczych na koniec kwartału),
  - jak i długoterminowe – o pierwotnym terminie zapłaty dłuższym niż rok – będą musiały być brane pod uwagę przy obliczaniu poziomu długu publicznego lub jego spłat. W zasadzie sytuacja będzie podobna w okresie przejściowym, do końca 2013 roku, jak i po roku 2013.

Należy podkreślić, że instrumenty krótkoterminowe, o których mowa wyżej, mogą mieć także istotny wpływ na poziom spłat długu w ciągu roku budżetowego (do końca roku 2013 maksymalny limit 15% dochodów budżetu ogółem, ponieważ łączna suma spłat, w tym także wskazanych wyżej instrumentów dłużnych, nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego. Do tej pory nie były one brane pod uwagę w limitach spłat zadłużenia. Ponadto będą musiały być doliczane do poziomu długu publicznego jednostki samorządu terytorialnego w ciągu roku budżetowego, ponieważ w trakcie roku budżetowego łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec kwartału nie może przekraczać 60 % planowanych w danym roku budżetowym dochodów tej jednostki. Po roku 2013 sytuacja w zasadzie się nie zmieni, ponieważ organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego 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 kredytów i pożyczek (rozszerzony zakres) oraz wykupów papierów wartościowych 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. Czyli będzie to w przybliżeniu podobna sytuacja jak w przypadku ograniczeń wynikających z art. 169 starej ustawy o finansach publicznych.

Znaczącym ograniczeniem dla jednostek samorządu terytorialnego jest brak możliwości finansowania wydatków bieżących instrumentami dłużnymi. 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, jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. 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. 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 środków zagranicznych, w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym<sup>9</sup>.

Wydaje się, że ograniczenia w zakresie limitowania zadłużenia to dopiero perspektywa roku 2014. Jednak jest to błędne rozumowanie, ponieważ jeśli w wieloletniej prognozie finansowej założono realizację przedsięwzięć lub spłatę zobowiązań na okresy wykraczające poza rok 2013 – oznacza to, że musi już być spełniona relacja ograniczająca w latach 2014 i dalszych. Jednocześnie należy podkreślić, że istotnym wymogiem w zakresie konstrukcji wieloletniej prognozy finansowej jest jej realność. Nowe rozwiązania kładą nacisk na możliwości spłaty zadłużenia, a nie na jego rozmiary. Ustawodawca założył, iż liczy się tylko potencjał do ponoszenia spłat zadłużenia w kolejnych latach budżetowych. Jest on wyznaczany przez wielkość nadwyżki operacyjnej, jaką wypracowała dana jednostka samorządu terytorialnego. Należy zwrócić przy tym uwagę, że nie uwzględnia się projekcji przyszłych nadwyżek. Relacja ta jest szacowana w wieloletniej prognozie finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Wyznaczane graniczne wielkości limitu zadłużenia zawsze są szacowane z uwzględnieniem poprzednich trzech lat. W praktyce będzie to oznaczało problem z doбором odpowiednich instrumentów dłużnych. Im mniejsza nadwyżka wolnych środków wyliczona na podstawie ustawowej relacji, tym dłuższy okres spłaty zadłużenia. Instytucje finansowe na rynku mogą nie dysponować takimi instrumentami dłużnymi, których termin zapadalności ma horyzont kilkudziesięcioletni.

Najbardziej jednak dotkliwym czynnikiem ograniczającym dostęp jednostek samorządu terytorialnego do rynku finansowego są plany ograniczania wielkości deficytu, jaki może uchwalić dana jednostka samorządu terytorialnego. Plany obejmowały stopniowe jego ograniczanie odpowiednio do 3, 2 i 1% dochodów budżetowych w kolejnych latach. Na rysunku 1 zaprezentowano ewentualne skutki ograniczenia w dostępie do możliwości finansowania wydatków nieznajdujących pokrycia w dochodach (przy założeniu stałych dochodów w kolejnych latach budżetowych).

<sup>9</sup> Art. 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.



Potencjalne ograniczenie możliwości wydatkowych jednostek samorządu terytorialnego dla poszczególnych lat 2012-2014, przy założeniu poziomu dochodów z roku 2011 to:

- 2012 - 14 716 937 tys. zł,
- 2013 - 16 468 112 tys. zł,
- 2014 - 18 219 288 tys. zł,

Łącznie daje to kwotę 49 404 336 tys. zł. W praktyce oznacza to ograniczenie możliwości zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego w kolejnych latach o kwotę blisko 50 mld złotych.



Rys. 1. Skutki ograniczenia deficytu w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2012-2014

Źródło: opracowanie własne.

Wskazane ograniczenia w dostępie do rynku finansowego nie powinny odbić się na instytucjach finansowych. Raczej należy to rozumieć jako uwolnienie limitów do zadłużania się po stronie sektora rządowego kosztem sektora jednostek samorządu terytorialnego. Należy jednak podkreślić, że instrumenty dłużne w jednostkach samorządu terytorialnego służą przede wszystkim finansowaniu inwestycji, natomiast po stronie rządowej jest to zwykle konsumpcja.

## **Zakończenie**

Jednostki samorządu terytorialnego w zasadzie od momentu ich reaktywacji w roku 1990 są aktywnym uczestnikiem rynku finansowego. Do tej pory nie były widoczne negatywne zjawiska w zakresie nadmiernego zadłużania się. Jednocześnie, pomimo włączenia jednostek samorządu terytorialnego w system progów ograniczających dług publiczny państwa, nie było do tej pory drastycznej konieczności ograniczania planów w zakresie wykonywania zadań w oparciu o instrumenty dłużne. Nowe uwarunkowania w zakresie ustawy o finansach publicznych oraz plany co do zmniejszania deficytu mogą w sposób istotny zmienić ten sektor jako uczestnika rynku finansowego. W efekcie końcowym będzie to widoczne jako znaczące utrudnienie dostępu do rynku finansowego, ale jednocześnie duże ograniczenie w realizacji zadań publicznych, w szczególności w zakresie przedsięwzięć inwestycyjnych dotyczących infrastruktury.

### **New barriers to local government units access to the financial markets**

Local government units have become a regular participant in the financial market. The growing social needs and the implementation of projects financed in part by the European Union increasingly need to determine the use of financial instruments. Until now, local governments were more accustomed to solid and stable while playing for the possibility of indebtedness and the maximum levels of debt. Beginning with 2010, a new law on public finance and the activities of the Ministry of Finance point to a progressive process of limiting the access to the financial market. This is dictated by the overall financial situation of the state and its debt. Indicated conditions are the basis of the problem and of research, which is the answer to the question whether in fact the new legal conditions can significantly limit access of local government units to the financial market. At the same time the supplementary question is what impact the activities of local government units can have on this kind of restriction.