Narastający dług publiczny, którego wysokość jest coraz bliżej kolejnego progu ostrożnościowego określonego w ustawą o finansach publicznych, sprawia, iż bardzo ważne są wyniki wszystkich podmiotów, które wchodzą w skład sektora finansów publicznych. Największy wpływ na wysokość wspomnianego zadłużenia publicznego ma tzw. sektor rządowy do którego zaliczany jest m.in. Skarb Państwa, ale coraz większe znaczenie dla finansów publicznych posiada sektor samorządowy. Sektor ten nie jest jednolity, a w jego skład wchodzą jednostki różnych szczebli (tj. gminy, powiaty, miasta na prawach powiatu, województwa). W ramach jednego szczebla samorządowego występują jednostki mocno między sobą różniące się, o specyfice związanej z ich wielkością, położeniem czy też potrzebami inwestycyjnymi. Tym niemniej, można pokusić się o wskazanie generalnych tendencji związane z finansami jednostek samorządu terytorialnego (JST).

Rośnie dług

Na jakiej podstawie mówimy o wzrastającym znaczeniu finansów samorządów w sektorze finansów publicznych? Bardzo szybko wzrasta łączna wartość nominalna zadłużenia JST, a także podnosi się koszt obsługi długu. Rośnie także udział długu JST w zadłużeniu całego sektora finansów publicznych oraz wielkość zadłużenia JST do PKB. Wzrasta także wartość zadłużenia JST w stosunku do ich dochodów. Tendencje te wynikają z oficjalnych danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów, zarówno odnoszących się do lat poprzednich jak i wielkości prognozowanych w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2011-14.

Ze wspomnianych dokumentów wynika, że łączne zadłużenie sektora samorządowego w 2009r. w porównaniu z rokiem 2008 wzrosło nominalnie o 11,2 mld zł i 39,9%, do wysokości (po konsolidacji) 39,3 mld zł. Natomiast koniec roku 2010 prognozuje się łączną wysokość zadłużenia JST na 51,9 mld zł. Prognoza taka nie wydaje się przesadzoną (a wręcz może okazać się zaniżoną), ponieważ na koniec III kwartału zadłużenie JST wynosiło blisko 45,5 mld zł i było o 12,6 mld zł wyższe niż w analogicznym okresie 2009r. W porównaniu do wielkości zadłużenia po III kwartale 2009r. zadłużenie wzrastało na wszystkich szczeblach samorządu, od o 30,5% w miastach na prawach powiatu do blisko 50% w gminach.

[mc4wp_form id=”84″]

W latach następnych, w każdym kolejnym roku do 2014, łączna wysokość zadłużenia JST ma wzrastać średnio o kolejne ok. 10 mld zł. Przy systematycznym

wzroście wysokości długu, wzrasta koszt jego obsługi, który jeszcze w roku 2006 wynosił ok. 0,8 mld zł, by w roku 2009 osiągnąć wartość ok. 1,4 mld zł. Ten koszt obsługi długu prawdopodobnie zostanie do roku 2014 co najmniej podwojony. Oficjalne prognozy nie obejmują natomiast okresu po roku 2014, kiedy to zmieni się wysokość limitu zadłużenia JST. Limit ten będzie wyliczany indywidualnie, na podstawie historycznych (z okresu trzech lat) dochodów i wydatków jednostki.

Zadłużenie jest zjawiskiem powszechnym i dotyczy wszystkich szczebli samorządu terytorialnego. Na koniec 2009r. z 2413 gmin, 2272 było zadłużonych, z czego 14 przekroczyło próg 60% zadłużenia w stosunku do wysokości dochodów (który zgodnie z ustawą o finansach publicznych wyznacza limit zadłużenia), natomiast kolejnych 64 znalazło się powyżej 50% relacji długu do dochodów. W tym samym czasie, zadłużonych było 310 z 314 powiatów a także wszystkie 65 miast na prawach powiatu. Najwyższy wskaźnik zadłużenia ze wszystkich szczebli samorządu zanotowano na koniec III kwartału br. w miastach na prawach powiatu, gdzie przekraczał 37%. W 3 gminach oraz 1 powiecie przekroczony został wskaźnik 60%. W kolejnych 49 jednostkach, wskaźnik przekroczył poziom 50%. Zagregowana wartość zadłużenia w kwocie planowanych dochodów we wszystkich JST wynosiła ok. 26,9%.

Wzrost zadłużenia powoduje rosnący udział wydatków samorządów na obsługę długu, obecnie przekroczyły one już 1,1% wszystkich wydatków JST. Oznacza to, że samorządom pozostaje coraz mniej środków na realizację zadań podstawowych czyli w coraz mniejszym zakresie są w stanie dostarczać nieodpłatne świadczenia na rzecz ludności.

Znacząco wzrasta również udział zadłużenia JST w łącznym zadłużeniu sektora finansów publicznych. Na koniec roku 2009 łączna wartość zadłużenia JST wynosiła 4,7% łącznego zadłużenia sektora finansów publicznych (liczonym według ustawy o finansach publicznych), natomiast na koniec 2014 ten udział ma osiągnąć wartość dwukrotnie wyższą (ok. 9,4%).

Ponadto zakładany jest wzrost wysokości zadłużenia JST w stosunku do PKB, z ok. 2,4% PKB na koniec roku 2009 do ok. 5% PKB w roku 2014.

Należy mieć na względzie, że wskazana wartość zadłużenia może odbiegać od rzeczywistej, ponieważ niektóre JST stosują rozwiązania pozwalające na ukryciu części długu poza oficjalnymi statystykami. Do takowych należy zaciąganie zobowiązań na wykonywanie zadań samorządów przez spółki komunalne, których to

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

wyniki nie są zaliczane zgodnie z przepisami prawa do zadłużenia sektora publicznego.

Ponadto powyższe prognozy co do wielkości zadłużenia zostały wykonane przez Ministerstwo Finansów w oparciu o optymistyczne założenia, jak np. uniknięcie do roku 2014 kolejnego kryzysu gospodarczego, stosunkowo niska wysokość stóp procentowych czy umacnianie się kursu złotego w stosunku do euro i dolara amerykańskiego, których łączne spełnienie (choćby w kontekście kryzysu zadłużeniowego w strefie euro) wydaje się mało realne. Nie spełnienie założeń makroekonomicznych przyjętych przez resort finansów, skutkować natomiast będzie wyższymi kosztami obsługi zadłużenia JST oraz wzrostem wysokości nominalnej długu.

Przyczyny

Jakie przyczyny wpływają na rosnące zadłużenie JST? Należy do nich zaliczyć coraz większą skalę inwestycji dokonywanych przez JST lub przy ich udziale, których to realizacja wymaga finansowania zewnętrznego. Ze statystyk nie wynika natomiast, że główną przyczyną narastania długu JST jest realizacja programów i projektów finansowanych z udziałem środków unijnych, gdyż wskaźnik zadłużenia bez ujmowania zobowiązań z tego tytułu wynosił 25%, zatem był tylko o niecałe 2% niższy niż całkowita zagregowana wartość zadłużenia samorządów.

Ponadto na zwiększanie zadłużenia wpływa przekazywanie do JST dodatkowych zadań, z którymi nie muszą wiązać się większe środki finansowe dla samorządu, np. przekazywanie dróg gminom na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych. Należy pamiętać, że już w latach 90-tych ubiegłego wieku część dopiero co utworzonych jednostek samorządu znalazło się w trudnej sytuacji finansowej i musiało ratować się kredytami bankowymi na sfinansowanie podwyżek dla nauczycieli, w którym to zakresie decyzje podejmował rząd.

Problemy niektórym gminom stwarzają również zaległości spółek Skarbu Państwa w płatnościach podatku od nieruchomości. Przykładem jest PKP. A propos, remedium na ten problem ma być mechanizm zawarty w nowelizacji ustawy o komercjalizacji PKP, tj., stworzenie możliwości przejmowania przez jednostki samorządowe nieruchomości dworcowych, ale należy pamiętać, iż wiązać się to będzie, z dodatkowymi, znaczącymi kosztami dla przejmujących samorządów.

Do powstawania i wzrostu zadłużenia prowadzi często niska efektywność w

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

funkcjonowaniu samych samorządów i realizowaniu przez nie podstawowych zadań. Nieoptymalna realizacja polityk, zbyt wysokie koszty administracji publicznej, prowadzą do sytuacji, że samorządy zaciągają zobowiązania aby wykonywać zadania ustawowe w podstawowym zakresie na rzecz lokalnych społeczności.

Wnioski

Rosnące zadłużenie stanowi bardzo poważne wyzwanie dla samorządów, do którego bardzo często (zwłaszcza mniejsze jednostki) nie są przygotowane. JST nie posiadają na ogół dużego doświadczenia w zakresie obsługi długu. Aby poradzić sobie z trudnym zagadnieniem, samorządy mogą zatrudniać fachowców, także posiadających doświadczenie na rynku kapitałowym, ale z uwagi choćby na ograniczenia finansowe, w tym rosnącą presję na zmniejszanie wydatków na administrację, nie powinno być to rozwiązanie optymalne.

Niezależnie od uwarunkowań, samorządy muszą realizować podstawowe cele zarządzania długiem lokalnym takie jak minimalizacja kosztów obsługi długu, redukcja ryzyk związanych z obsługą długu (w tym stopy procentowej, ryzyka kursowego), czy też utraty płynności, która może nastąpić gdy przyjęty zostanie zbyt wysoki wskaźnik długu zapadalnego do wysokości długu ogółem.

Wspomniane cele zarządzania długiem muszą być realizowane przez JST łącznie, a aby je osiągać jednocześnie konieczne jest posiadanie wszechstronnych kompetencji, umożliwiających dokonywanie wnikliwych prognoz dochodów, jakie mają być osiągane w kolejnych latach, kwot spłat zobowiązań powiększonych o odsetki, a tym samym wysokości obciążenia budżetu z tytułu spłat i obsługi instrumentów dłużnych, stałego monitorowania poziomu długu. Dodatkowo, minimalizacja kosztów obsługi wymaga dobrej znajomości zarządzania instrumentami dłużnymi. Wybór instrumentu dłużnego musi być dokonywany nie tylko w oparciu o koszty jakie jednostka samorządu w przyszłości poniesie ale również w oparciu o ryzyko jakie niesie za sobą korzystanie z danego instrumentu.

Sprawne zarządzanie długiem wymaga zmian w podejściu osób zajmujących kluczowe stanowiska w samorządach, ,nie tylko do finansowego obszaru działalności, ale i całej filozofii zarządzania jednostką. Aby doprowadzić do trwałej poprawy efektywności funkcjonowania samorządu oraz zwiększenia zadowolenia odbiorców usług, czyli mieszkańców, wymagana jest realizacja zadań przy podejściu menadżerskim, wraz z ciągłym stosowaniem wskaźników pozwalających na obiektywny pomiar sprawności, właściwych podmiotom komercyjnym.

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].