235/2011

Raport Badawczy

Research Report

RB/62/2011

Możliwości zadłużenia się przez samorządy. Analiza limitu na poziom zadłużenia

K. Cichocki

Instytut Badań Systemowych
Polska Akademia Nauk

Systems Research Institute
Polish Academy of Sciences

POLSKA AKADEMIA NAUK

Instytut Badań Systemowych

ul. Newelska 6

01-447 Warszawa

tel.: (+48) (22) 3810100

fax: (+48) (22) 3810105

Kierownik Zakładu zgłaszający pracę:
dr inż. Lech Kruś

Warszawa 2011

Krzysztof S. Cichocki
Instytut Badań Systemowych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa

MOŻLIWOŚCI ZADŁUŻANIA SIĘ PRZEZ SAMORZĄDY. ANALIZA LIMITU NA POZIOM DŁUGU

1. Wstęp

1.1. Geneza analizy

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) w Polsce i innych krajach UE odczuwają ogromną potrzebę zdobycia środków na finansowanie lokalnej infrastruktury. Do 2014 r. planowane są bardzo duże wydatki inwestycyjne, a dług jest jednym ze źródeł finansowania inwestycji. Emisja długu, w odpowiedniej wysokości i odpowiednim czasie, jest także potrzebna przy pozyskiwaniu z UE funduszy, które do roku 2013 oraz w okresie 2014-2020 (nowego okresu programowania pomocy z UE) umożliwią zmniejszenie luki infrastrukturalnej i technologicznej pomiędzy Polską a krajami starej UE.

Kryzys finansowy 2008 roku mocno wpłynął na dochody sektora samorządowego w Polsce i w innych krajach. W roku 2009 mocno spadły dochody podatkowe dla różnych grup JST, oraz dla niektórych JST bardzo wolno rosły w roku 2010. Zgodnie z szacunkami po trzech kwartałach bieżącego roku, dochody te spadną także w roku 2011. Bardzo ważne dla JST są spadające w latach 2009-2010 dochody bieżące - wszystkie poza dochodami na inwestycje - oraz nadwyżka operacyjna (różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi), która oprócz wykorzystania jej na pokrycie kosztów obsługi długu, może być źródłem finansowania dodatkowych inwestycji (poza finansowaniem ich z dochodów inwestycyjnych).

Ograniczenie dochodów, przede wszystkim bieżących, ogranicza możliwości podnoszenia wynagrodzeń, prowadzenia bieżących prac oraz powoduje zmniejszenie puli środków na obsługę długu oraz funduszy, które są przeznaczane na inwestycje. Pokażemy na przykładzie samorządów w Polsce, że nowa ustawa o finansach publicznych (n-ufp) z 2009 r. wprowadza dodatkowe (nowe i ogólnie w swojej zasadzie słuszne) ograniczenia na emisję długu przez JST, jednak nie promuje jednostek samorządu, które dobrze zarządzają finansami i zmniejsza ich szanse na zdobycie funduszy UE, a więc na finansowanie inwestycji i rozwój gospodarczy.

1.2. Cel pracy

Celem pracy jest zbadanie możliwości bezpiecznego zaciągania długu przez jednostki samorządu terytorialnego oraz analiza wpływu nowo wprowadzonego ograniczenia na dopuszczalny dług dla różnych kategorii JST (duże miasta - na prawach powiatu, powiaty, województwa i gminy wiejskie). Dług ten jest bardzo często podstawą tzw. wkładu własnego, koniecznego przy ubieganiu się przez JST o fundusze z UE. Porównujemy przepisy n-ufp z własną regułą ograniczania emisji długu, mniej restrykcyjną dla samorządów, które dobrze i bezpiecznie zarządzają finansami i długiem, szczególnie w okresie kryzysu, a która umożliwia im finansowanie inwestycji z funduszy UE. Ta reguła powinna być stosowana co najmniej do roku 2016, gdyż jak wykazuje analiza wieloletnich planów finansowych (WPF) i inwestycyjnych (WPI), od kilku już lat i na pewno przez kilka kolejnych, samorządy będą poszukiwały środków na finansowanie infrastruktury i projektów prorozwojowych. Opracowanie WPF, najlepiej w kilku wariantach, zwiększa efektywność zarządzania finansami i umożliwia uniknięcie błędów, które wystąpiły w n-ufp (Cichocki 2010).

2. Sektor samorządowy w Polsce i w UE

2.1. Miejsce Polski w Unii Europejskiej

Polska ma jeden z największych w UE wskaźnik udziału inwestycji sektora samorządowego w PKB. Relacja inwestycji sektora JST do PKB w Polsce wynosi 2,5% i jest wyższa od średniej wielkości w całej Unii (w UE wynosi około1,5%). W Polsce udział inwestycji samorządowych w inwestycjach publicznych oscyluje wokół 60% i pozostaje znacząco wyższy od analogicznego udziału obliczonego dla całej Unii (poniżej 50,4%). Udział ten w nowych krajach członkowskich (NMS10) jest niższy niż w krajach „piętnastki" (w ostatnim dziesięcioleciu oscyluje wokół 43%, podczas gdy dla UE15 wynosi 53%-55%. Od roku 2007 różnica ta systematyczne maleje wskutek wzrostu udziału inwestycji samorządowych w inwestycjach ogółem w NMS. W nowych krajach członkowskich w 1999 r. udział ten wynosił 38%, a w roku 2010 - już 45%, natomiast w krajach UE15 w tym okresie pozostawał na poziomie 53%.

Ponadto wśród krajów starej UE jedynie Hiszpania ma obecnie niższy niż Polska wskaźnik relacji długu sektora JST do PKB, a z NMS tylko Czechy. Należy zwrócić uwagę na wzrost, po roku 2006, wartości relacji długu do PKB prawie we wszystkich krajach UE oraz w Norwegii, USA i Japonii. Zjawisko to jest zatem charakterystyczne nie tylko dla nowych krajów członkowskich: w krajach „piętnastki" w okresie 2007-2010 relacja długu do

PKB wzrosła z 4,6% do 5,2%, natomiast w nowych krajach członkowskich – z 1,8% do blisko 2,8%. W Polsce w tym samym okresie wartość omawianej relacji wzrosła z 2,2% do 3,9%. Wskaźnik polski jest bardzo nieznacznie wyższy od wskaźnika dla nms10. Także wskaźnik długu sektora JST do jego dochodów jest w Polsce bardzo niski, wynosi dwie trzecie wskaźnika dla nms10, a np. w roku 2007 tylko Dania miała wskaźnik niższy od polskiego [Cichocki 2010; Bitner, Cichocki 2009 i 2011]. Wskaźnik długu sektora JST do jego dochodów w Polsce wynosił w 2007 r. – 17,54%, w 2008 r. – 20%, a w 2009 r. – 26% oraz 28% w r. 2010 i wciąż pozostaje na niskim poziomie w porównaniu z innymi krajami UE (średnia dla UE to 43% w 2010 r.). Do krajów, w których podsektor samorządowy finansuje się w znacznym stopniu ze środków pożyczkowych (z długu), należy zaliczyć przede wszystkim USA (114% w r. 2009), Norwegię - w 2010 r. zadłużenie stanowiło około 90% dochodów, oraz Francję, Niemcy i Belgię; w tych trzech krajach relacja długu do dochodów oscyluje wokół 70%. Także relacja obliczona dla całej „piętnastki" zbliża się w ostatnich latach do poziomu 50%. W krajach należących do UE15 poziom relacji wzrastał tylko nieznacznie (wyjątek stanowią Włochy, w których stosunek długu do dochodów wzrósł z blisko 40% w 2000 r. do prawie 55% w 2010 r.), natomiast w większości nowych krajów członkowskich wartość ww. relacji uległa zwielokrotnieniu: w Polsce wzrosła z 9% do 28%, na Węgrzech z 9% do 40%, w Rumunii z 7% do 26%, w Słowenii z 4% do 18% (Bitner, Cichocki, 2012).

2.2. Wpływ światowego kryzysu finansowego 2008 -2010 na finanse JST

W Polsce i w krajach NMS w wyniku kryzysu finansowego 2008 r. dochody JST, głównie podatkowe, mocno spadły w r. 2009 oraz w r. 2010. Ponadto niższe były dochody z podatków od produkcji oraz wpływy z transferów bieżących. Wydatki bieżące, poza Irlandią, Grecją, Łotwą i Estonią rosły, najwolniej w Hiszpanii, we Włoszech i na Węgrzech (w r. 2010 malały w Bułgarii, Rumunii, a bardzo wolno rosły także w Portugalii, Holandii, Francji i Czechach. Natomiast dochody ogółem, ze względu na wysokie dochody inwestycyjne, na ogół, także w Polsce, wzrosły. W Polsce wydatki bieżące rosły w tempie 5,2% w r. 2009 i 9,5% w r. 2010.

W Polsce, podobnie jak w wielu krajach UE ((Bitner, Cichocki, 2012) bardzo znacznie obniżyły się dochody bieżące oraz środki nadwyżki operacyjnej oraz tej nadwyżki w relacji do dochodów ogółem (nodo). W tabeli 1 pokazujemy oddzielnie dla poszczególnych grup JST (gmin wiejskich, miast na prawach powiatu, powiatów oraz województw) spadek dochodów z

podatku od osób prawnych, osób fizycznych, dochodów z majątku, oraz wartość nadwyżki operacyjnej, a także nadwyżki operacyjnej w relacji do dochodów, w latach 2008-2010. Najwyższy, w okresie trzech lat, spadek podatku CIT występuje dla województw (ponad 22%) oraz miast na prawach powiatu (21%). Wpływy z podatku CIT (roczną zmianę) pokazano także na rys. 1. Wpływy z podatku PIT spadły w roku 2009. najsilniej w powiatach (o 7,7%) i gminach wiejskich (o 7,1%) oraz w województwach (o 5,9%) i miastach na prawach powiatu (3,7%). W roku 2010 dochody z PIT malały w miastach na prawach powiatu (o 2,1%) oraz w województwach (o 0,8%). Kumulacyjny wzrost PIT w okresie 2008-2010 najwyższy był w gminach wiejskich, wyniósł 8,8%, oraz w województwach - 6,7%, natomiast wpływy z CIT najsilniej zmalały w województwach (o 21,5%) i w miastach na prawach powiatu (o 20,5%).

Tabela 1. Wybrane kategorie dochodów dla gmin, miast, powiatów i województw w Polsce

Dochody z:	Lata	2008/2007 (%)	2009/2008 (%)	2010/2009 (%)	Skonsolidowana zmiana w (%), 2008-2010
CIT	Gminy wiejskie	5,87	-6,20	-5,43	0,80-1
	miasta na prawach powiatu	8,73	-14,24	-14,71	0,93-1
	powiaty	5,50	-6,39	-5,49	0,79-1
	województwa	-6,78	-11,27	-5,01	0,78-1
PIT	gminy wiejskie	15,11	-7,11	1,76	8,8
	miasta na prawach powiatu	8,31	-3,69	-2,12	2,1
	powiaty	14,25	-7,69	1,15	6,6
	województwa	10,87	-5,91	-0,76	3,5
majątku (dzierżawa, najem, odsetki na rachunkach bankowych)	gminy wiejskie	1,41	-13,28	9,45	0,96-1
	miasta na prawach powiatu	-9,32	-1,61	11,45	0,99-1
	powiaty	9,92	-14,07	19,76	13,1
	województwa	-2,16	-8,34	63,68	46,8
Nadwyżka operacyjna	gminy wiejskie	10,60	-23,19	-22,69	0,6567-1
	miasta na prawach powiatu	-14,43	-46,04	-26,48	0,3395-1
	powiaty	18,88	-23,19	-8,64	0,8342-1
	województwa	11,53	-41,17	-25,15	0,4454-1
Nadwyżka operacyjna do dochodów ogółem, (%): *	gminy wiejskie	1,17 (13,32)	-26,23 (9,57)	-22,0 (7,60)	0,5806-1
	miasta na prawach powiatu	-18,87 (11,48)	-47,0 (6,09)	-38,46 (3,74)	0,2618-1
	powiaty	5,83 (6,42)	-30,6 (4,46)	0,92 (4,5)	0,7415-1
	województwa	1,15 (20,3)	-41,17 (7,74)	-25,15 (8,03)	0,4479-1

Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych MF.

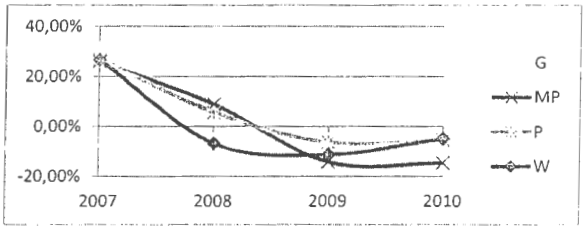
* W nawiasach podano wartość nadwyżki operacyjnej do dochodów ogółem.

Dochody z majątku spadały we wszystkich grupach JST, tylko w r. 2010 wzrosły o ponad 11% w miastach na prawach powiatu. Roczną zmianę dochodów bieżących zaprezentowano na rys. 2 – widoczne jest malejące tempo wzrostu tych dochodów, a w r. 2010 spadek dla województw. Najwyższy spadek wartości wskaźnika nodo obserwujemy dla

powiatów (69,8%), dla gmin i miast na prawach powiatu spadek wynosi około 55%. a dla województw – 45% (tab. 1).

Najsilniejszy jest skonsolidowany spadek nadwyżki operacyjnej w latach 2008-2010 dla miast na prawach powiatu (o ponad 66%) oraz dla województw – o ponad 55%. Natomiast skonsolidowany spadek wartości nadwyżki operacyjnej w relacji do dochodów jest dla miast na prawach powiatu kolosalny – wynosi ponad 73%, a spadek dla województw – ponad 55%. W gminach wiejskich spadek ten wynosi niemal 52%, a w powiatach – ponad 25%.

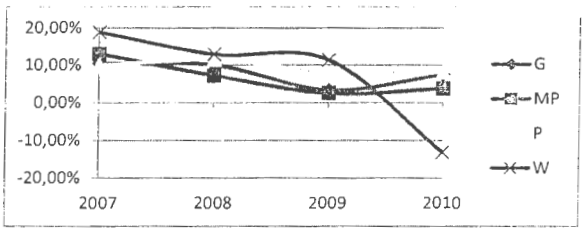
Rys. 1. Podatek od dochodów przedsiębiorstw (CIT)



Zachowanie się dochodów bieżących poszczególnych jst pokazano na rysunku 2.

Dochody bieżące najsilniej spadły w województwach, w roku 2010 – o ponad 13%. W pozostałych latach tempo wzrostu było dodatnie, chociaż na ogół malejące. W roku 2010 najsilniej wzrosły dochody bieżące gmin wiejskich. W roku 2007 bardzo silne było tempo wzrostu dochodów bieżących w województwach – prawie 19%, także w pozostałych grupach JST wynosiło ono ponad 10%.

Rys. 2. Dochody bieżące



Kryzys 2008-2010 był w nowych krajach członkowskich znacznie głębszy niż w krajach „piętnastki". W roku 2008, tempo zmian nominalnego PKB dla nowych krajów członkowskich (9,5%) było przeciętnie ponad trzy razy wyższe niż w krajach UE-15 (2,4%).

Skala spadku nominalnego PKB w roku 2009 była w nowych krajach członkowskich (-5,8%) półtora razy większa niż w krajach UE15 (-3,8%). Najsilniejszy spadek nominalnego PKB w ciągu jednego roku (2009) odnotowały: Litwa (18%), Łotwa (18,7%), Estonia (ponad 15%), a także Słowacja (6%) i Słowenia (5,3%). Polska - jako jedyny z badanych krajów – odnotowała w 2009 r. realny wzrost PKB, głównie za sprawą kontrybucji eksportu netto. W 2010 r. PKB wzrósł we wszystkich nowych krajach członkowskich UE, najsilniej w Polsce (5,4%) i na Słowacji (4,8%), z drugiej strony PKB Łotwy spadł o 2,5%.

W okresie trzech kwartałów 2011 roku silnie wzrósł PKB na Łotwie (o 12,5%), w Estonii, Rumunii i na Litwie (o 11,1%), oraz w Bułgarii (8,8%). W Polsce i Finlandii wzrost wyniósł ponad 6%, na Węgrzech i w Szwecji – ponad 5%, a w Austrii i Słowacji niemal 5%. Pogorszyła się sytuacja w gospodarkach Grecji, Portugalii, Irlandii i Danii - w tych krajach PKB zmalał w relacji do identycznego okresu III kwartałów 2010 roku.

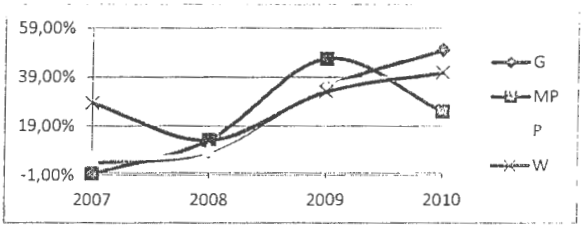
3. Rola długu w systemie finansowania JST

3.1. Potrzeba korzystania z długu przy finansowaniu inwestycji

Dług jest jedną ze standardowych form finansowania inwestycji. W Polsce i w nowych krajach UE (nms) do roku 2014 dług będzie dodatkowo wspierał pozyskiwanie funduszy UE na tzw. udział własny – na finansowanie inwestycji, głównie infrastruktury. Od roku 2004 w Polsce obserwujemy stały wzrost wydatków JST na inwestycje i wydatków ogółem.

Wzrostowi wydatków inwestycyjnych JST towarzyszy systematyczny przyrost zadłużenia: z 18,7 mld PLN w 2004 r. do 28,7 mld PLN w 2008 r., 40,2 mld PLN w roku 2009 i ponad 50 mld PLN w roku 2010. Rosną zadłużenie, przychody z długu oraz wydatki na obsługę długu (rys. 3).

Rys. 3. Przyrost długu dla grup jst



W roku 2009 nastąpił radykalny wzrost przychodów z zaciągania kredytów i emisji obligacji (o 90%) oraz znaczny przyrost zadłużenia (o 39%). Rok 2010 był rokiem kontynuacji tego wzrostu z wyjątkiem miast na prawach powiatu. Najsilniej rosło zadłużenie gmin wiejskich, które w roku 2007 startowały z niskiego poziomu zadłużenia.

Nowa ufp uzależnia zaciąganie długu i poziom długu od wyniku finansowego JST za ostatnie trzy lata. Zaleca przygotowanie WPF i prognozowanie nadwyżki operacyjnej (nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi). WPF i WPI wraz ze strategią zarządzania długiem mogą określać granice kosztów obsługi długu i możliwości pożyczkowe JST – bezpieczny dług w perspektywie wieloletniej.

W porównaniu ze starą ufp, w nowej zniesiono wartość liczbową limitu (15%) relacji kosztów obsługi zadłużenia do planowanych rocznych dochodów budżetu i powiązano ją ze średnią wartością nadwyżki bieżącej za trzy ostatnie lata przed rokiem budżetowym. Krok ten stanowi liberalizację metod zarządzania długiem i jest rozwiązaniem proefektywnościowym. W artykule 243 ustawy określa się relację kosztów obsługi długu do dochodów zależną od średniej, za trzy kolejne lata), która wyznacza górny limit dla kosztów obsługi zadłużenia i musi być spełniona w roku budżetowym i w każdym roku po nim następującym. Jeżeli limit ten jest przekroczony, JST nie może emitować papierów wartościowych, zaciągać kredytów, pożyczek ani udzielać poręczeń i gwarancji. Dodatkowo JST obowiązują tzw. progi ostrożnościowe – ograniczenia poziomu wydatków i długu w relacji do dochodów, które są wprowadzane po przekroczeniu przez dług publiczny państwa w relacji do PKB (relację R), odpowiednio 55% i 60%. Jeżeli relacja R przekroczy 60%, wydatki budżetu JST, określone w uchwale budżetowej na kolejny rok, nie mogą być wyższe niż dochody tego budżetu (budżety JST muszą być co najmniej zbilansowane). Dotyczy to też budżetu państwa. Dodatkowo, w terminie miesiąca od dnia ogłoszenia relacji R, Rada Ministrów musi przedstawić Sejmowi program sanacyjny mający na celu ograniczenie tej relacji do poziomu poniżej 60%. Program sanacyjny obejmuje wskazanie przyczyn kształtowania się relacji R, program przedsięwzięć mających na celu doprowadzenie do ograniczenia relacji R, przy uwzględnieniu propozycji rozwiązań prawnych, mających wpływ na poziom wydatków i rozchodów (spłat rat długu) w oraz trzyletnią prognozę relacji R. Gdy w roku t: $55\% < R < 60\%$, to na kolejny rok projekt ustawy budżetowej nie przewiduje deficytu budżetu państwa lub przyjmuje poziom różnicy dochodów i wydatków budżetu państwa, zapewniający, że relacja R przewidywana na koniec roku budżetowego będzie niższa od relacji w roku poprzednim. Przekroczenie przez R wartości 55% spowodowałoby niekorzystne problemy gospodarcze na poziomie państwa,

sektora JST ogółem oraz poszczególnych JST, w tym drastyczne ograniczenie wydatków inwestycyjnych.

3.2. Zasada ograniczania kosztów obsługi długu do dochodów – poziomu długu

Nowa ufp uzależnia koszty obsługi długu od przeszłych wartości nadwyżki operacyjnej – średnia wartość wskaźnika nodo za ostatnie trzy lata (przed rokiem budżetowym) stanowi górne ograniczenie na poziom kosztów obsługi długu do dochodów ogółem. Według art. 243 n-ufp organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym i w każdym roku po nim następującym relacja (1) nie będzie spełniona.

$$[(R + O)/ D]_n \leq \sum_{i=1}^{3} [(Db_{n-i} + Sm_{n-i} - Wb_{n-i})/ Dn_{-i}] \times 1/3, \qquad (1)$$

gdzie w roku budżetowym:

R – planowana na rok budżetowy łączna kwota spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupu emitowanych papierów wartościowych,
O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, odsetki i dyskonto od emitowanych papierów wartościowych oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,
D – dochody ogółem budżetu, Db – dochody bieżące budżetu,
Sm – dochody ze sprzedaży majątku, Wb – wydatki bieżące,
n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja (1), n-1 – rok poprzedzający rok budżetowy (prb), w którym przygotowuje się budżet na rok n, n-2 – rok prb o dwa lata, n-3 – rok prb o trzy lata.

Przeciętnie podsektor samorządowy w nowych krajach członkowskich generuje proporcjonalnie znacznie większą nadwyżkę operacyjną niż podsektor samorządowy w krajach UE-15, natomiast recesja spowodowała podobną średnią zmianę relacji tej nadwyżki dochodów: spadła ona z 14,8% w 2007 r. do 10,4% w 2009 r., jednak już w kolejnym roku znowu wzrosła do 11,5%. Najgłębszy spadek relacji w 2009 r. miał miejsce na Słowacji (z 9% w 2007 r. do 5% w 2009 r.), natomiast oprócz Słowacji także Czechy, Węgry i Polska należały do krajów w których relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów pogarszała się również w 2010 r. Szczególnie drastyczne pogorszenie sytuacji finansowej podsektora samorządowego nastąpiło w badanym okresie na Słowacji (w 2010 r. relacja nadwyżka przekształciła się w deficyt, którego relacja do dochodów wynosiła 1,4%) oraz w Polsce, gdzie relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów zmalała z 18% w 2007 r. do 9,8% w 2010 r.

4. Wyniki analiz stosowania przepisów n-ufp

Na podstawie danych zbiorczych dla poszczególnych grup JST (dużych miast, gmin wiejskich, powiatów i województw) przeanalizowano zachowanie się wskaźnika nodo i ograniczenia na koszty obsługi długu do dochodów, stosując przepisy n-ufp oraz wskaźnik ograniczający emisję długu zaproponowany przez autora. Zaproponowany wskaźnik mniej rygorystycznie ogranicza zaciąganie długu przez te JST, których aktualna i kształtująca się w najbliższej przyszłości (w roku budżetowym) sytuacja finansowa, w relacji do lat poprzednich, się poprawiła oraz wielkość nodo w roku budżetowym wzrośnie. Z tego powodu proponujemy, aby wskaźnik nodo był liczony dla dwóch lat z przeszłości i roku budżetowego.

Zależność (1) przyjmie teraz postać (2):

$$[(R + O)/ D]n \leq \sum_{i=0}^{2} [(Db\ n\text{-}i + Sm\ n\text{-}i - Wb\ n\text{-}i)/ Dn\text{-}i\ ] \times 1/3. \qquad (2)$$

Sposób liczenia nodo według wzoru (2) będzie znacznie korzystniejszy dla JST, które są w dobrej kondycji finansowej, jak również dla tych JST, które miały przejściowe kłopoty finansowe, lecz są na dobrej drodze, aby się z tych kłopotów wydobyć.

Limit obecnie obowiązujący (zgodnie ze starą ustawą) - to 15% dochodów ogółem.

Tabela 2. Limit na koszty obsługi długu w relacji do dochodów (w %) wg reguły n-ufp

Limit na koszty obsługi długu w relacji do dochodów	Lata	2010	2011	2012
	gminy wiejskie	12,01	10,19	6,56
	miasta na prawach powiatu	14,42	10,97	10,54
	powiaty	5,65	5,13	3,83
	województwa	16,81	12,02	2,99

Widoczne jest obniżanie się limitu z czasem, wraz z uwzględnianiem kolejnych lat, w których wskutek kryzysu obniżyły się dochody bieżące i nadwyżka operacyjna. Najsilniej dotyczy to województw oraz gmin wiejskich. Rok 2012 przynosi ogromne ograniczenie możliwości zadłużania się przez JST, szczególnie w porównaniu z obecnie istniejącym limitem 15% dochodów. Rok 2013 może przynieść dalsze obniżenie limitu na koszty obsługi długu. Istniejące zróżnicowanie tych limitów, szczególnie dyskryminujące powiaty także warte jest zauważenia.

W tabeli 3 pokazano wartości limitu na koszty obsługi długu dla grup JST wyznaczonego według ustawy o finansach publicznych oraz według reguły zaproponowanej

przez autora. Warto podkreślić, że budżety, które występują w sprawozdaniach finansowych JST, zamieszczonych na stronie www Ministerstwa Finansów dla lat 2010 i 2011 są budżetami wielokrotnie korygowanymi, ostatnio pod koniec listopada 2011r. Są one bardziej zbliżone do wykonania budżetu niż budżet na rok 2012, który został przygotowany w listopadzie roku 2011 i będzie wielokrotnie korygowany w trakcie roku 2012. Z tego powodu idea autora lepiej jest obrazowana w wyliczeniach limitu na rok 2012, gdy dla wszystkich grup jst, z wyjątkiem miast na prawach powiatu, limit wyznaczony metodą autora jest wyższy niż wyznaczony według metody n-ufp. Dla województw, różnica ta jest znacząca.

Ponadto, główną ideą autora było promowanie JST efektywnie zarządzających finansami , a nie nagradzanie tych JST, które nie są oszczędne i nie potrafią wypracować odpowiedniej nadwyżki operacyjnej w celu obsługi długu w latach przyszłych.

Tabela 3. Porównanie reguł określających limit na koszt obsługi długu w relacji do dochodów (w %)

Limit na koszty obsługi długu w relacji do dochodów	Lata	2010 n-ufp	2010 KSC	2011 n- ufp	2011 KSC	2012 n-ufp	2012 KSC
	gminy wiejskie	12,01	10,78	10,19	8,3	6,56	7,43
	miasta na prawach powiatu	14,42	9,95	10,97	8,41	10,54	10,1
	powiaty	5,65	5,38	5,13	4,69	3,83	4,30
	województwa	16,81	12,02	12,02	7,99	2,99	10,04

Poniżej przedstawiono porównanie dwóch przypadków. Wykorzystano zbiorcze dane dla miast na prawach powiatu. W obu przypadkach przyjęto, ze dochody ogółem, w tym dochody ze sprzedaży majątku są jednakowe. W pierwszym, w którym JST zarządza finansami w sposób nieefektywny, zwiększono wydatki operacyjne o 5% (np. podniesiono wynagrodzenia o ok. 7%), oraz nie zadbano o ściągalność podatków i opłat lokalnych – dochody bieżące są o 5% niższe niż w JST , która dobrze gospodaruje finansami. Pokazano wartość nadwyżki operacyjnej oraz wartość tej nadwyżki powiększonej o dochód ze sprzedaży majątku – z jednej strony łagodzącej powstałą dysproporcję w poziomie wskaźnika limitu na obsługę długu, z drugiej często w celu podwyższenia wartości wskaźnika, wymuszającej sprzedaż majątku, który mógłby być źródłem dochodu przez kilka przyszłych lat.

W pierwszym przypadku, zgodnie z zaproponowaną w n-ufp regułą ograniczającą – gmina (np. miasto), lub województwo, które gorzej (bardziej rozrzutnie i niefrasobliwie) zarządza finansami będzie miało ograniczenie na poziom obsługi długu w wysokości 10,54% dochodów, natomiast zgodnie z propozycją autora – 10,1% dochodów. Dla drugiego

przypadku, gdy miasto poczyni oszczędności, nie podniesie płac oraz zadba o zebranie opłat i podatków – limit ten odpowiednio wynosi: zgodnie z ustawą (n-ufp): 10,54% - tyle samo co poprzednio, natomiast zgodnie z propozycją autora – 11,41% dochodów. Reguła KSC umożliwia miastu zarządzającemu finansami bardziej oszczędnie zaciągnięcie wyższego długu i tym samym potencjalnie pozyskanie wyższych środków UE.

Tabela 4. Porównanie reguł określających limit na koszt obsługi długu w relacji do dochodów – przypadki szczególne

Rok		2012; przypadek 1 Budżet: złe zarządzanie	2012, przypadek 2 Budżet: dobre zarządzanie
Dochody bieżące (mln PLN)		52 698,242	55 333,154
Wydatki bieżące (mln PLN)		52256,885	49 [illegible]08,462
Nadwyżka operacyjna (mln PLN)		**441, 357**	5 [illegible]04, 692
Nadwyżka operacyjna powiększona o sprzedaż majątku (mln PLN		**2 684, 452**	7 807, 787
Reguła n-ufp 2009 (%)		10,54	10,54
Reguła KSC1 (%)		10,0	11,41
Hipotetyczne rzeczywiste wartości kosztu obsługi długu do dochodów (%)		10,2	10,2
Czy możliwa jest emisja długu?	wg n-ufp	tak	tak
	wg KSC1	nie*	tak*

* Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych z raportów Ministerstwa Finansów.

Reguła pierwsza (n-ufp) uwzględnia wartości nodo za trzy lata poprzedzające rok 2012, na który przygotowywany jest budżet (wyliczamy średnią dla lat przeszłych - 2010 i 2009 - oraz za trzy kwartały roku bieżącego 2011) niezależnie od tego jak rozrzutna postanawia być JST w roku budżetowym – 2012 (np. planuje źle zarządzać finansami – jej nadwyżka operacyjna będzie niebezpiecznie niska). W drugiej regule proponuje się uwzględnić tylko dwa lata z przeszłości - rok 2011 (ew. jego trzy kwartały) i rok 2010 oraz dodatkowo uwzględnić propozycję budżetu JST na rok 2012.

W drugim przypadku JST planuje wypracować znaczącą nadwyżkę operacyjną, poprzez oszczędności i solidną pracę. Powinna zostać jakoś wynagrodzona za swoje wysiłki – np. poprze możliwość zaciągnięcia wyższego długu na tzw. wkład własny i zdobycie większych środków z UE na rozwój (inwestycje infrastrukturalne). Wartości nadwyżki operacyjnej wg KSC dla JST (gminy, powiatu) oszczędnej są wyższe niż wg n-ufp.

Kryzys roku 2008 doprowadził w latach 2009-2011 do znacznej obniżki nadwyżki operacyjnej w Polsce i w wielu innych krajach (Bitner, Cichocki, 2012b). Prowadzi to do znacznego obniżenia limitów na zaciąganie długu i ograniczenie możliwości zdobycia środków z UE – nawet w przypadku JST, które nie będą miały kłopotu ze spłatą długu i prowadzą efektywną gospodarkę finansową. Cichocki (2011) podaje dodatkowe przykłady w

których gminy, bardzo dobrze zarządzające finansami nie będą mogły zaciągać długu, gdyż w przeszłości (dwa lata przed chwilą ustalania budżetu) ich nadwyżka operacyjna była niska w wyniku zjawisk kryzysowych (lub pojedynczego, incydentalnego obniżenia np. dochodów bieżących). Gmina ta nie będzie mogła emitować długu w roku budżetowym i być może z tego powodu nie będzie mogła się starać o fundusze UE w roku budżetowym i w latach następnych. Propozycja KSC zwiększa limit na poziom długu takim JST i umożliwia im emisję długu. Zastosowanie metody proponowanej przez autora będzie miało duże znaczenie w latach 2012-2015, gdy *nodo budżetów JST,* na podstawie której wyliczane będą limity zadłużenia, *obejmie okres kryzysu finansowego, a więc lata 2009-2011 oraz rok 2012.*

Finansowanie rosnących inwestycji w nowych krajach członkowskich było możliwe nie tylko dzięki korzystniejszej niż w krajach „piętnastki" relacji nadwyżki operacyjnej do dochodów, lecz także wysokiej dynamice zadłużenia. Należy jednak podkreślić, że pomimo silnego wzrostu relacji długu podsektora samorządowego do dochodów po roku 2007, w 2010 r. wynosiła ona przeciętnie niespełna 32% i była zasadniczo niższa niż analogiczna relacja obliczona dla krajów „starej" Unii (ponad 45%).

Recesja spowodowała drastyczne obniżenie tempa wzrostu dochodów bieżących, szczególnie dotkliwe w nowych krajach członkowskich (w 2009 r. dochody bieżące praktycznie nie wzrosły). Dochody bieżące w większości krajów malały: dotyczy do zwłaszcza podatków od dochodu (głęboki kilkunastoprocentowy spadek nastąpił zwłaszcza w krajach bałtyckich), oraz podatków od produkcji, dla którego skala redukcji była znacznie mniejsza (Bitner Cichocki, 2012b).

Deficyty generowane przez podsektor samorządowy po 2008 r. miały istotny udział w deficytach sektora ogólno-rządowego ogółem (Bitner, Cichocki, 2012a i 2012b). Redukcja deficytu podsektora samorządowego w 2010 r. przez nowe kraje członkowskie (nms) była możliwa w znaczniej mierze dzięki korzystnemu kształtowaniu się nadwyżki operacyjnej. Nadwyżka ta (ściślej: jej stosunek do dochodów) po pierwsze, była przed recesją znacznie wyższa niż w krajach „piętnastki", po drugie, w roku 2010 stosunkowo szybko zaczęła zbliżać się do poziomu z roku 2007. Tym bardziej niepokojące jest utrzymywanie się spadkowej tendencji relacji nadwyżki operacyjnej do dochodów podsektora samorządowego w Polsce w 2010 r.

Przypisy

1. Ograniczenia opisanego przez warunek (1) nie stosuje się do długu, który jest źródłem finansowania projektu z udziałem środków UE, z wyłączeniem odsetek (nie stosuje się także do poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym). Jednakże gdy określone w

umowie środki UE nie zostaną przekazane lub po ich przekazaniu orzeczono ich zwrot, JST nie może emitować długu do czasu spełnienia relacji (1). Ponadto przy obliczaniu relacji (1) dla roku poprzedzającego rok budżetowy przyjmuje się wartości z wykonania budżetu JST za trzy kwartały. Jest to bardzo niefortunne, gdyż na podstawie wyników III kwartału nie można prognozować wyników całego roku, a większość długu jest przez JST emitowana w IV kwartale.

2. Przy wyznaczaniu limitu na koszty obsługi długu w propozycji n-ufp do nadwyżki operacyjnej należy dodać przychody ze sprzedaży majątku, a następnie wyliczać średnią tej wartości w relacji do dochodu za trzy przeszłe lata. Propozycja ta może prowadzić do zbędnej wyprzedaży majątku JST. Autor nie zbadał jeszcze wartości limitu na poziom długu bez uwzględnienia sprzedaży majątku w obu analizowanych regułach w celu porównania poszczególnych metod.

Bibliografia

1. M. Bitner „Wybrane problemy związane z definicją długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego", „Samorząd Terytorialny", nr 11, 2010.
2. Bitner M. , K. S. Cichocki, *Finanse podsektora samorządowego w wybranych krajach OECD w latach 1999-2010*, Samorząd Terytorialny, Nr 1 i 2, Warszawa, 2012a
3. Bitner M. , K. S. Cichocki, *Wpływ recesji na gospodarkę finansową podsektora samorządowego w krajach UE – analiza porównawcza,* Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu – w druku, 2012b
4. Bitner M. , K. S. Cichocki, *Standardy zarządzania długiem w jednostkach samorządu terytorialnego,* Samorząd Terytorialny, Nr 7-8, 2009, Warszawa
5. Boogert, G.H. den, Cachet, A., Meer, F.B.L. van der, Noppe, R.M. & Schaap, L. (2005). *Regional governments in France, Germany, Poland and the Netherlands.* Lelystad/ Rotterdam: Provincie Flevoland/ CLD.
6. Bukowski M, P. Kowal, P. Lewandowski, J. Zawistowski, *Struktura i poziom wydatków i dochodów sektora finansów publicznych a sytuacja na rynku pracy. Doświadczenia międzynarodowe i wnioski dla Polski.* Narodowy Bank Polski, Departament Komunikacji Społecznej, Warszawa, 2005
7. Cichocki K.S., *Analiza możliwości zadłużania się przez samorządy w świetle nowej ustawy o finansach publicznych*, w: Zarządzanie finansami firm – teoria i praktyka, str. 597-610, nr 158, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, (B. Bernaś, A. Kopiński –red.), Wrocław, 2011
8. Cichocki K.S., *The role of long-term financial and investment planning for construction of local and regional economic development,* w: 20 years of socio-economic transformations in countries of central and eastern Europe-an attempt of accounts (J. Kitowski ed.). Geopolitical Studies, vol. 16, pp. 445-469, 2010
9. Dafflon B., *Local debt: from budget responsibility to fiscal discipline*, Paper presented at the IEB 6th Symposium on Fiscal Federalism, Barcelona, June 14-15, 2010
10. Leoński Z., *Porównanie struktur samorządu terytorialnego i administracji rządowej w Polsce, Czechach i Niemczech.* Senat RP. Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu. Warszawa, 1994
11. Swianiewicz P., J. Lukomska, *Spowolnienie gospodarcze a sytuacja finansowa samorządów terytorialnych,* Finanse Komunalne, nr 5, str. 7-32, Warszawa, 2010
12. *The Global Competitiveness Report 2011-2012*, World Economic Forum 2011 *The Global Competitiveness Report 2011-2012*, World Economic Forum, 2011
13. United Cities and Local Governments, *The Impact of the Global Crisis on Local Governments*, 2009.