

Leszek Patrzalek

Dług podsektora samorządowego a samodzielność finansowa jednostki samorządu terytorialnego

Ekonomiczne Problemy Usług nr 76, 185-190

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

LESZEK PATRZAŁEK

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

DŁUG PODSEKTORA SAMORZĄDOWEGO A SAMODZIELNOŚĆ FINANSOWA JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

W warunkach dynamicznie narastającego w ostatnich latach w Polsce długu sektora finansów publicznych coraz większą uwagę poświęca się problemom związanym z poziomem i strukturą długu podsektora samorządowego. Niepokojące jest jednak to, że przy podejmowaniu przez administrację rządową działań mających na celu zmniejszenie deficytu sektora finansów publicznych i poziomu państwowego długu publicznego w odniesieniu do podsektora samorządowego uwaga koncentruje się przede wszystkim na limitowaniu poziomu zadłużenia gmin, powiatów i województw oraz ograniczaniu poziomu deficytu budżetów samorządowych bez dostatecznego uwzględniania i respektowania samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Celem opracowania jest przedstawienie istoty samodzielności finansowej jednostki samorządu terytorialnego, ustalenie czynników makroekonomicznych wpływających na jej zakres oraz wykazanie potrzeby uwzględniania samodzielności finansowej przy wprowadzaniu ograniczeń dotyczących poziomu długu podsektora samorządowego.

Samodzielność jednostki samorządu terytorialnego jest problemem złożonym, dotyczącym wszystkich aspektów jej działalności, i może być rozpatrywana pod względem ekonomicznym, prawnym, politycznym oraz organizacyjnym. O samodzielności samorządu terytorialnego w podstawowym stopniu decydują uwarunkowania prawne, które wyznaczają granice tej samodzielności, oraz formy, za pomocą których można ingerować w działalność samorządu terytorialnego. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego można rozpatrywać też w ujęciu podmiotowym i przedmiotowym.

Rozpatrywanie samodzielności w ujęciu podmiotowym wiąże się z ustaleniem wzajemnych relacji pomiędzy instytucjami rządowymi a instytucjami samorządowymi jako odrębnymi podmiotami władzy i administracji publicznej, relacji pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli, a także relacji pomiędzy podmiotami tworzącymi wewnętrzną strukturę danej jednostki samorządu terytorialnego. Samodzielność samorządu terytorialnego w tym ujęciu to swoboda działania i niezależność władz samorządowych od ingerencji innych podmiotów w prawnie określonych granicach. W relacjach pomiędzy instytucjami rządowymi a instytucjami samorządowymi nie występuje hierarchiczna zależność od organów państwowych, relacje te odbywają się na zasadzie równości, sprzyjają one zawieraniu różnorodnych porozumień i umów dotyczących realizacji wspólnych przedsięwzięć.

Samodzielność jednostki samorządu terytorialnego może być także rozpatrywana od strony przedmiotowej. W tym ujęciu samodzielność można analizować na wielu płaszczyznach, w odniesieniu do poszczególnych obszarów działalności jednostki samorządu terytorialnego, tj. płaszczyźnie prawnej, organizacyjnej, politycznej, ekonomicznej. W praktyce bardzo trudno jest oddzielić od siebie wymienione płaszczyzny, gdyż wiążą się one ze sobą, przeplatają i uzupełniają. Niemniej jednak za jedną z podstawowych płaszczyzn samodzielności jednostki samorządu terytorialnego uznać należy możliwość swobodnego decydowania przez organy samorządu terytorialnego o pozyskiwaniu dochodów zwrotnych (przede wszystkim kredyty, pożyczki, obligacje komunalne), o rozmiarach i ich strukturze oraz o opracowywaniu i wykonywaniu strategii zarządzania długiem jednostki samorządu terytorialnego.

Samodzielność w sferze pozyskiwania dochodów zwrotnych budżetu jednostki samorządu terytorialnego należy rozpatrywać w powiązaniu z samodzielnością władz samorządowych w zakresie pozyskiwania dochodów budżetowych z różnych źródeł i różnymi metodami. Szczególnie istotna jest relacja dochodów własnych do dochodów ogółem budżetów samorządowych. Im wyższy udział dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem budżetów samorządu terytorialnego, tym szerszy zakres samodzielności w zakresie opracowywania i realizowania polityki zadłużania się przez jednostkę samorządu terytorialnego. W związku z tym instytucje finansowe przy ocenie zdolności kredytowej gminy (powiatu, województwa) stosują przede wszystkim wskaźnik udziału dochodów własnych i wskaźnik udziału dotacji celowych w strukturze dochodów ogółem.

W rozważaniach na temat samodzielności władz samorządowych w pozyskiwaniu dochodów zwrotnych ważna jest struktura dochodów własnych budżetu jednostki samorządu terytorialnego, która może być rozpatrywana w rozmaitych przekrojach. Do najważniejszych elementów warunkujących samodzielność w tym obszarze należy wyposażenie władz samorządowych w stabilne i wydajne źródła dochodów – znaczną ich część stanowią dochody własne, które są związane z daną jednostką podziału terytorialnego (bazą ekonomiczną) oraz stwarzają możliwość realnego wpływania na ich wydajność. Struktura dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego tak ukształtowana sprzyja rozwijaniu aktywności organów władz samorządowych w oddziaływaniu na wzrost ilości i wydajność poszczególnych źródeł dochodów budżetowych.

W warunkach zagwarantowanej w przepisach prawnych samodzielności finansowej władz samorządowych w zakresie pozyskiwania dochodów budżetowych organy samorządu terytorialnego przy ustalaniu celów i instrumentów polityki długu uwzględniają szereg uwarunkowań o charakterze zewnętrznym (makroekonomicznym).

Uwarunkowania zewnętrzne, wpływające na zakres swobody w zaciąganiu zobowiązań przez władze samorządowe, są związane z otoczeniem, w którym funkcjonuje jednostka samorządu terytorialnego, a na które samorząd terytorialny nie ma możliwości bezpośredniego oddziaływania. Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w zakresie ustalania poziomu deficytu budżetowego w decydującym stopniu zależy od przestrzegania przez ustawodawcę zasady adekwatności. Jej nierespektowanie skutkuje nierównowagą budżetów samorządowych oraz ograniczaniem prawa samorządu terytorialnego do samodzielnego podejmowania decyzji o zaciąganiu zobowiązań, ich skali i terminie. Trzeba przy tym dodać, że jednym z koniecznych, niezbędnych do zastosowania rozwiązań umożliwiających zastosowanie tej zasady w praktyce jest wypracowanie i wdrożenie do praktyki systemu wyceny kosztów zadań publicznych (zadań własnych i zadań zleconych).

Do uwarunkowań makroekonomicznych wpływających na stopień samodzielności finansowej samorządu terytorialnego w zaciąganiu zobowiązań finansowych należy zaliczyć kształtowanie się deficytu budżetu państwa i deficytu całego sektora finansów publicznych. Ze względu na system pionowych połączeń pomiędzy budżetem państwa i budżetami samorządowymi oraz istotną rolę dochodów transferowych w strukturze dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego deficyt budżetu państwa i sytuacja finansów publicz-

nych są ważnymi czynnikami zewnętrznymi mogącymi ograniczać samodzielność finansową organów samorządu terytorialnego w zaciąganiu zobowiązań finansowych. Z tym wiąże się również ograniczenia wynikające z wysokiego poziomu zadłużenia w sektorze finansów publicznych. Może się zdarzyć, że dług samorządowy zostanie „wypchnięty” przez dług państwowy. W sytuacji gwałtownego spadku PKB i załamania koniunktury może dojść do tego, że samorząd terytorialny notujący niski poziom deficytu budżetowego i wykazujący minimalne zadłużenie będzie musiał poddać się ogólnie obowiązującym procedurom sanacyjnym, ostrożnościowym, zakładającym restrykcyjne ograniczenia w zakresie deficytów budżetów publicznoprawnych.

Do istotnych uwarunkowań zewnętrznych o charakterze makroekonomicznym należy też zaliczyć stopy procentowe określające koszt długu samorządu terytorialnego. Oprocentowania zarówno stałe, jak i zmienne niosą ze sobą zagrożenia związane ze zmianami stóp procentowych. Formuła oprocentowania zmiennego skutkuje wzrostem kosztów długu w sytuacji wzrostu stóp procentowych; zastosowanie oprocentowania stałego ma negatywne następstwa w warunkach malejących stóp procentowych, gdyż powoduje konieczność ponoszenia przez organy samorządu terytorialnego kosztów wyższych niż uzasadnione. Jednak również przy rosnących stopach procentowych oprocentowanie stałe może skutkować niedoszacowaniem stopy procentowej i osłabieniem atrakcyjności obligacji samorządowych dla potencjalnych inwestorów.

Uwarunkowaniem o charakterze zewnętrznym, uwzględnianym przy ustalaniu przez władze samorządowe celów i instrumentów polityki długu, wpływającym na wybór źródeł finansowania deficytu budżetów samorządowych, jest także oferta kredytów i pożyczek bankowych oraz pożyczek innych instytucji finansowych czy też zapotrzebowanie na papiery wartościowe zgłaszane przez inwestorów na rynkach finansowych.

Do uwarunkowań zewnętrznych polityki długu jednostki samorządu terytorialnego należy zaliczyć również bieżącą działalność administracji rządowej i organów władzy państwowej, które wpływając na realną sferę działalności samorządu terytorialnego, m.in. poprzez ustalanie ram prawnych funkcjonowania i finansowania systemu oświaty (np. Karta Nauczyciela) czy systemu finansowania pomocy społecznej, przesądzają o zakresie samodzielności wydatkowej władz samorządowych, a ustalając wymogi formalnoprawne dotyczące np. wysokości płac, rodzaju i wysokości świadczeń socjalnych czy też zasad przyznawania dotacji podmiotom objętym gospodarką samorządową (np. samorządo-

wym zakładom budżetowym), w istotny sposób ograniczają ten obszar samodzielności finansowej władz samorządowych.

Rozpatrując problem samodzielności finansowej jednostki samorządu terytorialnego w kontekście celów i instrumentów polityki długu, należy zauważyć zachodzące w ostatnich latach w Polsce zmiany polegające na uwzględnianiu, w coraz szerszym stopniu, w kształtowaniu dochodów budżetu samorządu terytorialnego zasady elastyczności źródeł dochodów (poziom osiąganych przez JST dochodów budżetowych jest zdeterminowany poziomem aktywności społeczno-ekonomicznej w gminie, powiecie, województwie). Zwiększeniu znaczenia udziałów w podatkach państwowych towarzyszyło jednocześnie zmniejszanie ich fiskalności. W warunkach załamania wzrostu gospodarczego w 2008 roku w Polsce nie pozostało to bez wpływu na sytuację finansową JST, ponieważ wielkość zasilenia finansowego uzależniona została bezpośrednio od koniunktury gospodarczej. Takie ukształtowanie struktury źródeł dochodów JST mobilizuje do podejmowania przez władze samorządowe długookresowych działań prowadzących do pozyskiwania dla swojego terytorium podatników zarówno PIT, jak i CIT w celu zapewnienia optymalnego dla danej jednostki poziomu dochodów. Jednocześnie uzależnienie poziomu dochodów budżetów samorządowych od koniunktury gospodarczej wiąże się z wymogiem zagwarantowania władzom samorządowym samodzielności finansowej w zakresie wykorzystywania instrumentów dłużnych umożliwiających realizację inwestycji strategicznych z punktu widzenia rozwoju danej jednostki terytorialnej i zapewniających tej jednostce płynność finansową.

W ramach rozważań na temat czynników o charakterze makroekonomicznym wpływających na możliwości podejmowania przez władze samorządowe działań na rzecz równoważenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego należy podkreślić potrzebę kompleksowego i komplementarnego dostrzegania problemu samodzielności finansowej władz samorządowych. Dlatego też trudno jest rozpatrywać możliwość ograniczeń w zakresie zaciągania zobowiązań finansowych przez organy samorządu terytorialnego bez uwzględniania zagwarantowanego przepisami prawa zakresu samodzielności dochodowej i wydatkowej władz samorządowych. Przyjmuje się, że im wyższy udział dochodów własnych w strukturze dochodów budżetu samorządowego, tym szerszy jest zakres samodzielności wydatkowej jednostki samorządu terytorialnego i możliwości racjonalizowania wydatków publicznych. Podstawę samodzielności wydatkowej JST stanowią zatem takie rodzaje dochodów, którymi samorząd

może swobodnie, lecz zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, dysponować. Samodzielność dochodowa władz samorządowych ma zatem bardzo istotne znaczenie w kontekście rozważań dotyczących racjonalizacji wydatków i sprzyja poszerzaniu odpowiedzialności władz samorządowych za równowagę budżetów samorządowych.

Problemy związane z deficytem i długiem podsektora samorządowego nie mogą być rzetelnie rozpatrywane bez analizy powiązań i wzajemnych zależności przyczynowo-skutkowych z problematyką samodzielności finansowej gmin, powiatów oraz województw. Skala, dynamika i specyfika długu każdej jednostki samorządu terytorialnego w Polsce są zróżnicowane, przy tym uwarunkowane w każdej jednostce różnymi czynnikami wewnętrznymi i zewnętrznymi. Wprowadzenie kolejnych (obok już przyjętych w przepisach prawnych dość restrykcyjnych limitów zadłużeniowych) centralnych przepisów – które zakładają, że w każdej z blisko 3 tys. jednostek samorządu terytorialnego, niezależnie od jej specyfiki, rodzaju wykonywanych zadań czy też potencjału społeczno-ekonomicznego, obowiązuje jednolita w skali kraju zasada dotycząca kształtowania się poziomu deficytu budżetowego – byłoby przejawem podważania samodzielności finansowej jednostki samorządu terytorialnego w zakresie zaciągania zobowiązań finansowych.

DEBT OF SUBNATIONAL GOVERNMENT VERSUS FINANCIAL AUTONOMY OF SELF-GOVERNMENT ENTITY

Summary

The purpose of this paper is to present the issue of the financial autonomy of local government entity and to consider the macroeconomic determinants affecting its scope. The article takes also into account the need to include the financial autonomy in the process of implementation of subnational debt restrictions.

Translated by Magdalena Ziolo