

Kryzys zadłużenia sektora samorządowego w Polsce – czy jest realny?

Marzanna Poniatowicz
Uniwersytet w Białymstoku



Warszawa, 11–13 października 2011 r.

Kryzys zadłużeniowy jako konsekwencja skumulowanej nierównowagi fiskalnej

Według Międzynarodowego Funduszu Walutowego:

- **równowaga fiskalna** (ang. *fiscal sustainability*) to taki stan, podmioty sektora publicznego (rządowego lub samorządowego) są w stanie terminowo regulować swoje zobowiązania finansowe, bez konieczności dokonywania znacznych korekt w saldzie dochodów i wydatków publicznych.

Nierównowaga fiskalna
(ang. *fiscal instability*)



JST
nie jest w stanie obsługiwać swojego zadłużenia

przejściowo



kryzys płynności
(ang. *liquidity crisis*)

trwale



kryzys niewypłacalności
(ang. *solvency crisis*)



Bankructwo JST?

Dług i deficyt sektora samorządowego w Polsce – obserwowane trendy

TEZA 1:

Od 2008 r. pogłębia się dynamicznie deficyt sektora samorządowego w Polsce.

Wynik podsektora *local government* jako % PKB w krajach członkowskich UE w latach 2007-2010

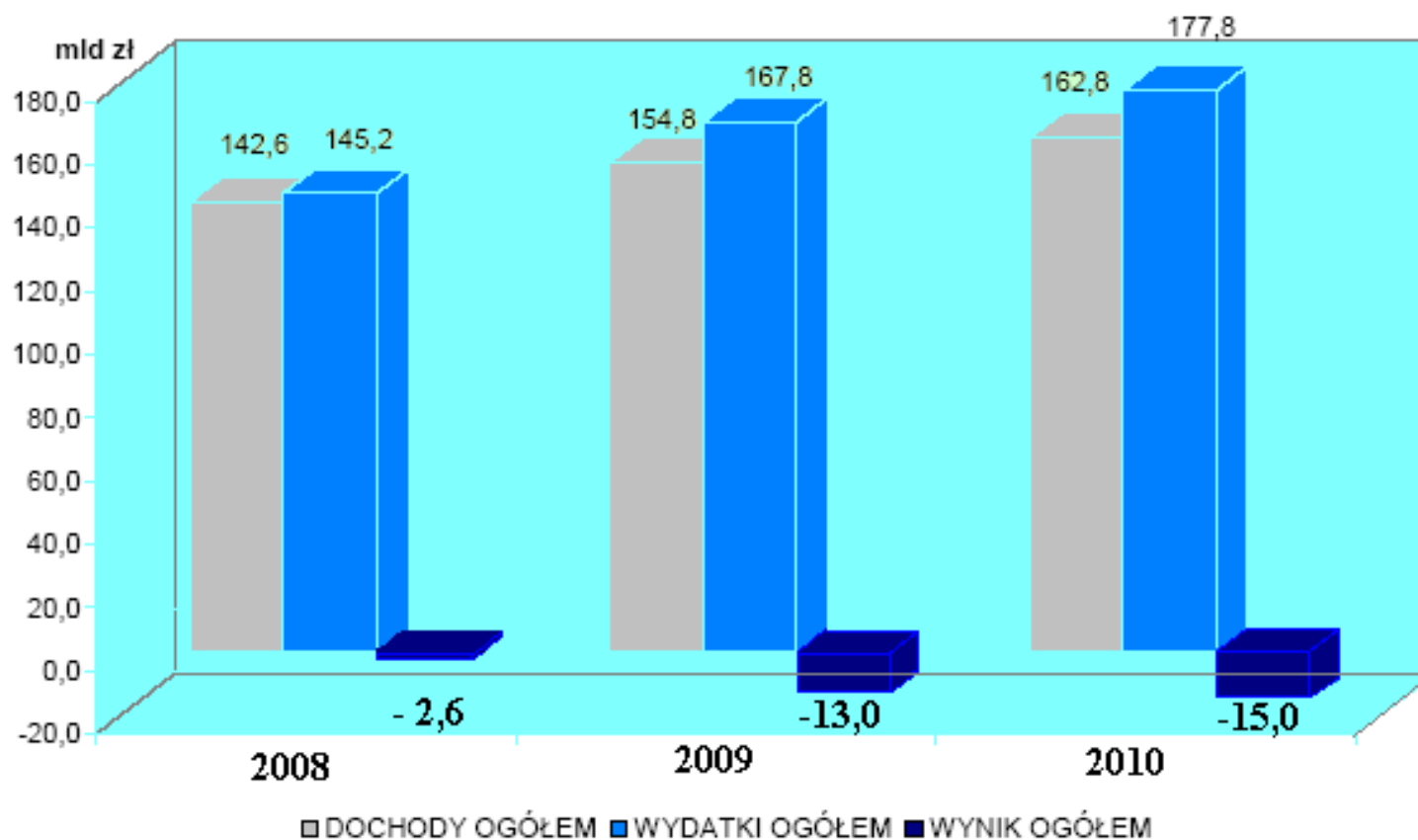
Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010
UE-27	-0,1	-0,2	-0,4	-0,4
Austria	0,1	0,0	-0,3	-0,5
Belgia	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2
Bułgaria	0,0	-0,4	-1,0	0,4
Cypr	-0,1	0,0	-0,1	0,0
Czechy	0,5	-0,3	-0,6	-0,3
Dania	-0,3	-0,4	-0,8	-0,5
Estonia	-0,5	-0,7	-0,5	0,2
Finlandia	-0,2	-0,4	-0,6	-0,3
Francja	-0,4	-0,5	-0,3	-0,1
Grecja	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2
Hiszpania	-0,3	-0,5	-0,6	-0,6
Holandia	-0,2	-0,4	-0,6	-0,8
Irlandia	-0,2	-0,3	-0,1	0,0
Litwa	-0,3	-0,2	-0,4	0,1
Luksemburg	0,4	0,4	-0,1	0,0
Łotwa	-0,7	-1,3	-1,9	-0,3
Malta	0,0	0,0	0,0	0,0
Niemcy	0,4	0,3	-0,2	-0,4
Polska	0,0	-0,2	-1,0	-1,1
Portugalia	-0,3	-0,4	-0,7	-0,2
Rumunia	-0,2	-0,9	-0,7	0,0
Słowacja	-0,1	-0,1	-0,6	-0,9
Słowenia	-0,1	-0,6	-0,5	-0,4
Szwecja	0,1	-0,1	-0,3	0,1
Węgry	-0,1	0,1	-0,4	-0,9
Wielka Brytania	-0,1	-0,3	-0,3	-0,2
Włochy	-0,1	-0,4	-0,3	-0,5

w 2010 r. Polska miała najwyższy w UE-27 wskaźnik relacji deficytu sektora samorządowego do PKB wynoszący w 2010 r. -1,1% (jest to wynik 2,7- krotnie wyższy niż średnia UE27 i 3,6- krotnie niż średnia dla UE-10).

Źródło: Statistics Database,
Eurostat,

www.epp.eurostat.ec.europa.eu

Dochody, wydatki i wynik ogółem JST w latach 2008-2009



Źródło: Ministerstwo Finansów

Pogarszające się wyniki operacyjne JST w 2010 r.

- Deficyt operacyjny wystąpił w 473 JST, czyli w co szóstej JST (dla porównania, w 2009 r. – w 223, czyli w co trzynastej JST), natomiast nadwyżka operacyjna wystąpiła w 2585 JST;
- W 2010 r. deficyt operacyjny wystąpił w 400 gminach (16,6% ogółu tego typu JST), 13 miastach na prawach powiatu (20,3% ogółu) oraz w 60 powiatach (19,1% ogółu).

Źródło: *Sprawozdanie z działalności RIO i wykonania budżetu przez JST w 2010 r.*, Krajowa Rada RIO, Warszawa 2011 r., s. 171.



TEZA 2:

W Polsce występuje bardzo wysoka dynamika wzrostowa zadłużenia sektora samorządowego, przewyższająca dynamikę zadłużenia sektora rządowego.

Zmiany w zakresie zadłużenia sektora samorządowego w Polsce w latach 1999-2010 (przed konsolidacją, ceny bieżące w mld zł)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Zadłużenie sektora finansów publicznych ogółem	278,2	288,3	314,7	365,4	415,9	440,5	477,1	518,2	537,4	609,4	693,6	778,7
Zadłużenie sektora rządowego	264,9	267,6	285,6	330,7	381,8	405,2	442,3	482,2	503,6	572,7	635,9	705,9
Zadłużenie sektora samorządowego,	6,2	9,4	14,9	18,5	21,8	24,5	27,3	30,9	31,1	33,9	45,3	59,9
w tym : dług JST i ich związków	6,2	9,4	12,3	15,4	17,3	19,1	21,3	25,1	26,0	29,0	40,7	55,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Zmiany w zakresie zadłużenia sektora samorządowego w Polsce w latach 1999-2010 (po konsolidacji, ceny bieżące w mld zł)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Zadłużenie sektora finansów publicznych ogółem	273,4	280,3	302,1	352,4	408,3	431,4	466,6	506,3	527,4	597,8	669,9	747,9
Zadłużenie sektora rządowego	264,1	266,9	284,1	329,3	380,5	403,0	439,3	477,9	500,2	566,9	623,6	692,4
Zadłużenie sektora samorządowego,	6,2	9,2	10,8	14,1	16,6	18,4	20,2	23,3	24,5	28,1	39,3	53,5
w tym : dług JST i ich związków	6,2	9,2	9,0	12,0	13,8	15,4	17,2	20,0	21,2	25,0	36,4	50,6

Źródło: Ministerstwo Finansów

TEZA 3:

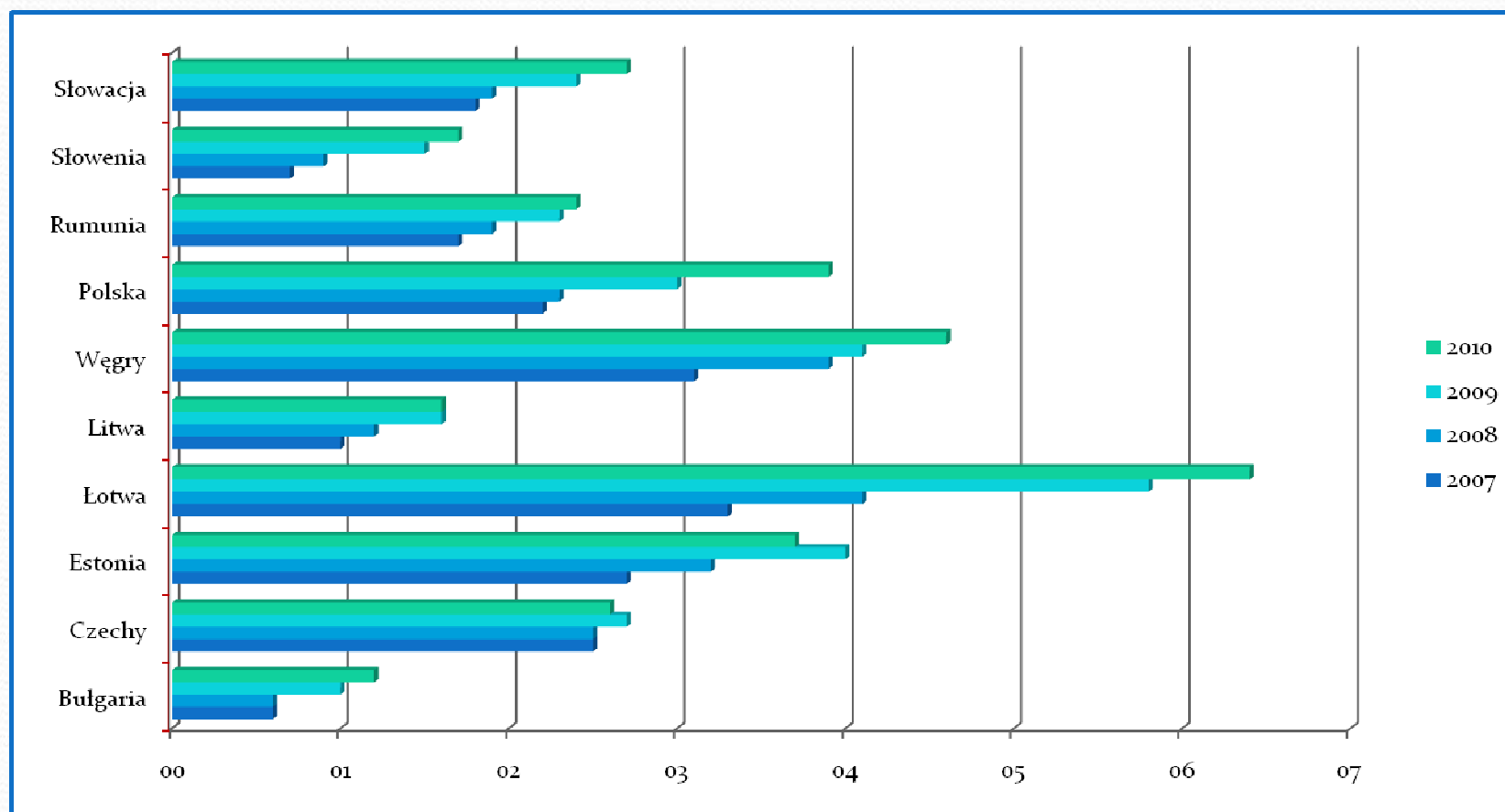
Udział polskiego długu sektora samorządowego w relacji do PKB wynoszący w 2010 r. ok. 3,9% można określić jako niski na tle UE 27 – 5,8% oraz jako stosunkowo wysoki na tle nowych krajów członkowskich UE w regionie UE10 – 3,1% (bardziej od polskich zadłużone są tylko samorzady na Łotwie i Węgrzech).

Dług podsektora *local government* (po konsolidacji) jako % PKB w krajach członkowskich UE w latach 2007-2010

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010
UE-27	5,1	5,1	5,7	5,8
Austria	1,9	1,9	2,3	2,8
Belgia	5,0	4,8	4,8	5,1
Bułgaria	0,6	0,6	1,0	1,2
Cypr	2,0	1,9	2,0	2,0
Czechy	2,5	2,5	2,7	2,6
Dania	6,3	6,6	7,3	7,2
Estonia	2,7	3,2	4,0	3,7
Finlandia	5,3	5,4	6,6	6,6
Francja	7,2	7,5	8,2	8,3
Grecja	0,8	0,8	0,9	0,9
Hiszpania	2,8	2,9	3,3	3,3
Holandia	7,1	7,3	8,0	8,4
Irlandia	2,5	3,0	3,6	3,6
Litwa	1,0	1,2	1,6	1,6
Luksemburg	2,2	2,2	2,3	2,3
Łotwa	3,3	4,1	5,8	6,4
Malta	0,1	0,0	0,0	0,0
Niemcy	4,9	4,8	5,2	5,2
Polska	2,2	2,3	3,0	3,9
Portugalia	4,2	4,5	5,1	5,2
Rumunia	1,7	1,9	2,3	2,4
Słowacja	1,8	1,9	2,4	2,7
Słowenia	0,7	0,9	1,5	1,7
Szwecja	5,6	5,5	5,5	5,6
Węgry	3,1	3,9	4,1	4,6
Wielka Brytania	4,6	4,7	4,8	4,9
Włochy	8,0	8,1	8,6	8,3

Źródło: Statistics Database,
Eurostat,
www.epp.eurostat.ec.europa.eu

Dług podsektora *local government* (po konsolidacji) jako % PKB w nowych krajach członkowskich UE w latach 2007-2010



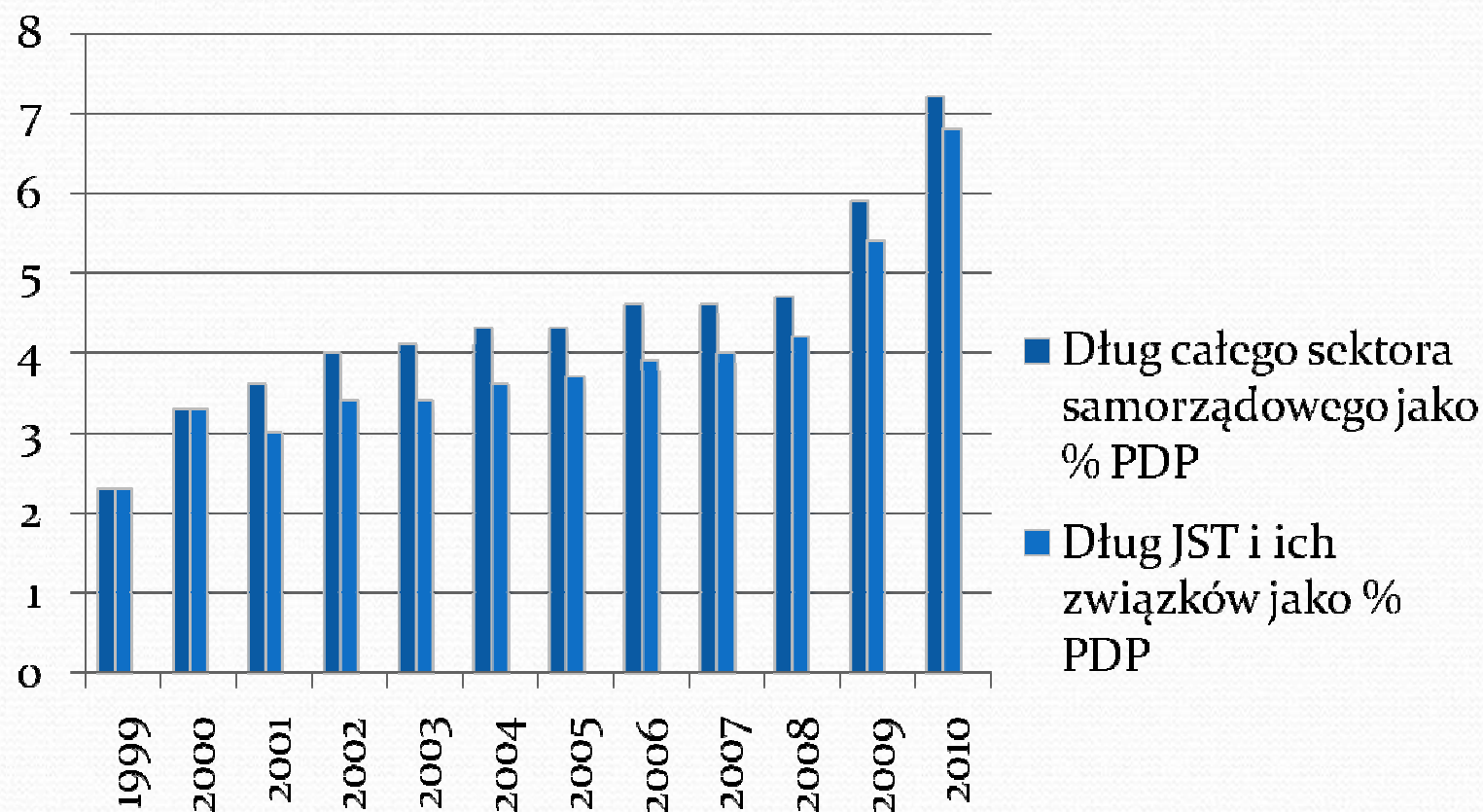
Źródło: Statistics Database, Eurostat, www.epp.eurostat.ec.europa.eu



TEZA 4:

Pomimo wysokiej dynamiki wzrostowej, w Polsce występuje wciąż niewielki udział długu sektora samorządowego w ogólnej wielkości zadłużenia sektora finansów publicznych, a kluczowym kreatorem długu publicznego pozostaje sektor rządowy.

Udział długu samorządowego w państwowym długu publicznym (PDP) -po konsolidacji, w latach 1999-2010



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Udział długu sektora samorządowego

- Dług sektora samorządowego kształtujący się na poziomie ok. 7 % zadłużenia publicznego (sektora rządowego – ok. 93%) jest niewielki, również w tym kontekście, że JST gospodarują dochodami sięgającymi 65% poziomu dochodów uzyskiwanych przez budżet państwa, a ich wydatki budżetowe stanowią ok. 60 % wydatków budżetu centralnego.



TEZA 5:

Średni poziom zobowiązań zaliczanych do długu w relacji do dochodów budżetowych JST w Polsce należy określić jako przeciętny, daleko odbiegający od ustawowej granicy 60%.

Relacja zobowiązań JST wliczanych do długu publicznego do ich dochodów budżetowych w roku 1999 oraz w latach 2005-2010 (w %)

Wyszczególnienie	Lata						
	1999	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Polska, z tego:	9,5	20,6	21,3	19,7	20,2	26,0	33,8
- gminy	11,5	17,6	18,5	17,5	17,4	22,5	30,3
- m. st. Warszawa ¹⁾	-	37,8	29,8	23,3	22,0	39,8	50,7
- miasta na prawach powiatu	12,3	26,4	27,0	24,2	26,8	36,6	41,8
- powiaty	0,6	13,2	16,8	16,3	15,9	19,5	24,2
- województwa	0,7	12,5	16,6	17,8	18,1	15,6	30,4

Źródło: *Sprawozdanie z działalności RIO i wykonania budżetu przez JST w 2010 r.*,
Krajowa Rada RIO, Warszawa 2011 r., s. 139.

JST według poziomu relacji zadłużenia do dochodów ogółem wykonanych w 2010 r.

Wyszczególnienie	Wskaźnik zadłużenia						
	poniżej 10%	10%-20%	20%-30%	30%-40%	40%-50%	50%-60%	60% i powyżej
Liczba jst ogółem	399	509	625	566	436	204	 70
% jst ogółem	14,2	18,1	22,2	20,1	15,5	7,3	2,5
liczba gmin	343	427	524	482	386	184	68
% gmin	14,2	17,7	21,7	20,0	16,0	7,6	2,8
m. st. Warszawa	-	-	-	-	-	1	-
liczba miast na prawach powiatu	3	3	13	20	16	7	2
% miast na prawach powiatu	4,7	4,7	20,3	31,3	25,0	10,9	3,1
liczba powiatów	50	78	85	57	33	11	-
%powiatów	15,9	24,8	27,1	18,2	10,5	3,5	x
liczba województw	3	1	3	7	1	1	-
% województw	18,8	6,3	18,8	43,8	6,3	6,3	x

 Dynamiczny wzrost liczby JST, które przekroczyły granicę 60% - z 17 w 2009 r. do 70 w 2010 r.

Źródło: *Sprawozdanie z działalności RIO i wykonania budżetu przez JST w 2010 r.*, Krajowa Rada RIO, Warszawa 2011 r., s. 168.

Relacja zobowiązań do dochodów JST w 2010 r.

- Limit ustawowy – 60% (z limitu wyłączono zadłużenie związane z realizowanymi przez JST projektami unijnymi).
- Po uwzględnieniu wyłączenia żadne z miast wojewódzkich nie przekroczyło ustawowego limitu.
- Bez uwzględnienia wyłączenia najwyższe zadłużenia wskaźniki wystąpiły w następujących miastach:
 - Toruń – 64,8%,
 - Wrocław – 60,7%,
 - Kraków – 59,2%,
 - Bydgoszcz – 58,8%,
 - Lublin – 54,6%.

Źródło: dane Krajowej Rady RIO

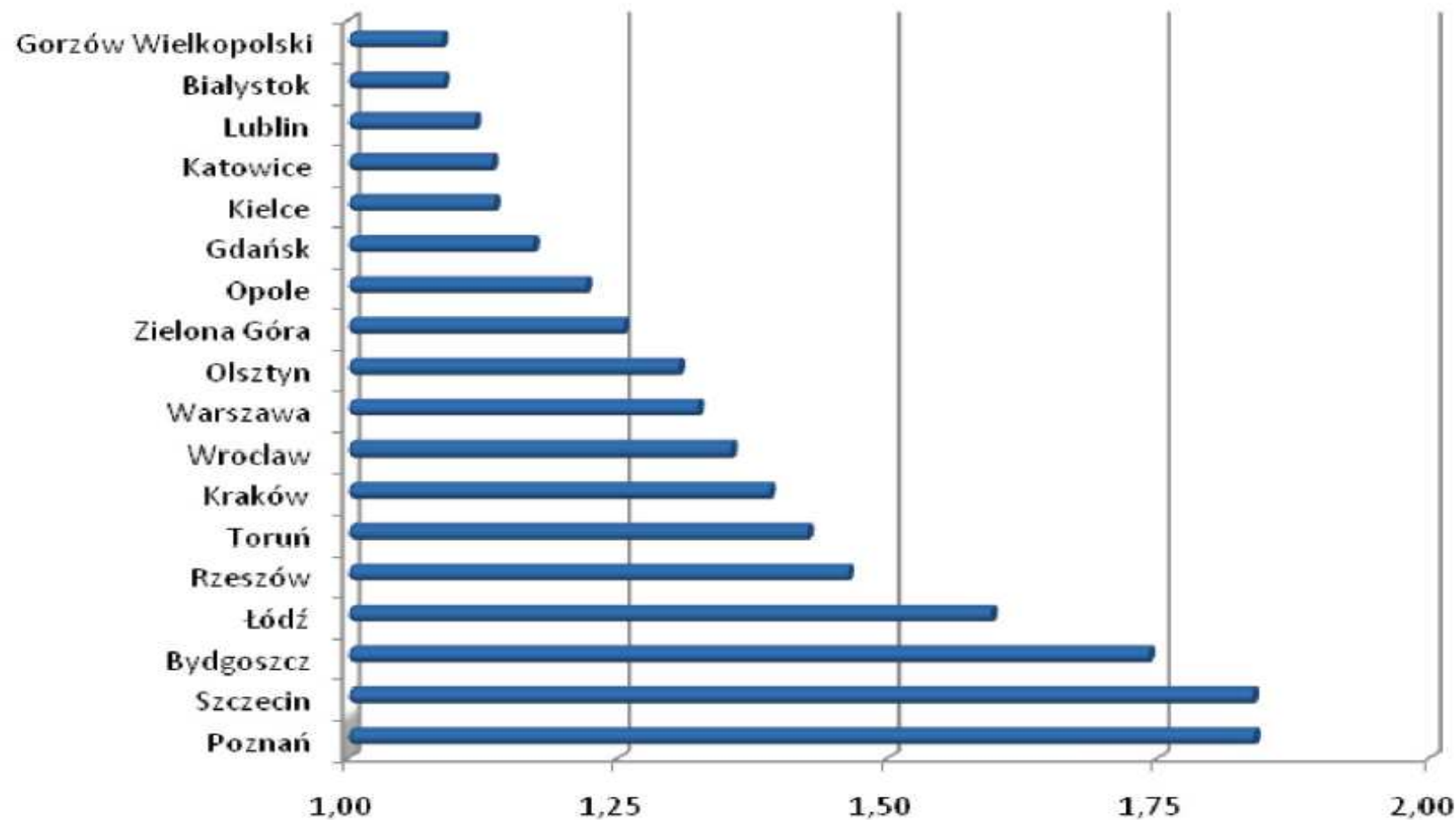
Ukrywanie długu samorządowego?

- Pojawiają się głosy, że samorządowcy intencjonalnie, czyli w sposób zamierzony i celowy stosują kreatywną księgowość i nie pokazując prawdziwego stanu swoich finansów ukrywają (?) dług w spółkach komunalnych.
- Raport krakowskiego Instytutu Kościuszki, nt. *Monitoring zadłużenia miast wojewódzkich* - autor wskazuje na stosowany przez władze samorządowe największych miast „dysfunkcyjny dla finansów publicznych mechanizm pozwalający wypychać poza budżet zadłużenie oraz ukryć deficyt” (Ł. Pokrywka, *Monitoring zadłużenia miast wojewódzkich*, Instytut Kościuszki, Kraków marzec 2011, s. 2).

Miasta wojewódzkie	Dochody budżetowe	Dług oficjalny/ dochody	Deficyt oficjalny/ dochody	Dług rzeczywisty/ dochody	Deficyt rzeczywisty /dochody
1. Warszawa	11 358 489 066	51,89%	21,10%	68,71%	27,12%
2. Kraków	3 498 566 893	58,07%	0,58%	80,75%	7,59%
3. Łódź	2 863 818 871	54,59%	12,25%	87,14%	21,30%
4. Wrocław	3 403 673 031	61,13%	4,62%	82,83%	11,08%
5. Poznań	2 521 950 876	50,81%	27,20%	93,48%	27,50%
6. Gdańsk	2 308 576 965	51,44%	15,79%	60,28%	18,18%
7. Szczecin	1 480 915 958	53,02%	26,86%	97,46%	34,73%
8. Bydgoszcz	1 320 591 969	54,38%	8,85%	94,71%	19,58%
9. Lublin	1 400 129 935	55,49%	8,16%	62,02%	9,89%
10. Katowice	1 423 442 896	28,79%	29,57%	32,64%	29,40%
11. Białystok	1 415 445 472	48,96%	19,09%	53,29%	19,64%
12. Toruń	926 459 875	56,00%	18,92%	79,85%	28,60%
13. Kielce	1 051 300 882	38,19%	14,57%	43,38%	15,97%
14. Rzeszów	803 362 145	44,44%	12,50%	65,03%	12,29%
15. Olsztyn	814 943 104	45,45%	10,35%	59,37%	18,53%
16. Opole	570 722 514	37,66%	12,55%	45,97%	12,12%
17. Gorzów Wielkopolski	407 761 463	51,76%	10,16%	56,28%	10,78%
18. Zielona Góra	473 940 036	45,61%	2,21%	57,52%	6,15%

Źródło: Ł. Pokrywka, *Monitoring zadłużenia miast wojewódzkich*, Instytut Kościuszki, Kraków marzec 2011, s. 10.

Stopień „ukrywania” zadłużenia (relacja zadłużenia rzeczywistego do zadłużenia oficjalnego) miast wojewódzkich w 2009 r.



Źródło: Ł. Pokrywka, *Monitoring zadłużenia miast wojewódzkich*, Instytut Kościuszki, Kraków marzec 2011, s. 10.

Przyczyny „wypychania” poza budżet długu JST

- obowiązujące w ustawie o finansach publicznych restrykcyjne mechanizmy reglamentacji długu lokalnego, obciążone cechami nadmiernej centralizacji i unifikacji, często pozostające w sprzeczności z faktycznym poziomem indywidualnej zdolności kredytowej poszczególnych JST;
- intensywna działalność inwestycyjna wielu spółek komunalnych (spółki komunalne realizują ważne zadania publiczne samorządu, tyle tylko że na zasadach rynkowych, a więc takich, które powinny sprzyjać modernizacji i wzrostowi efektywności zarządzania usługami publicznymi; wiele tych spółek uzyskuje bardzo dobre wyniki finansowe, których osiągnięcie nie byłoby możliwe bez wykorzystania instrumentów dłużnych).

Kontrowersyjność określenia „ukrywanie długu”

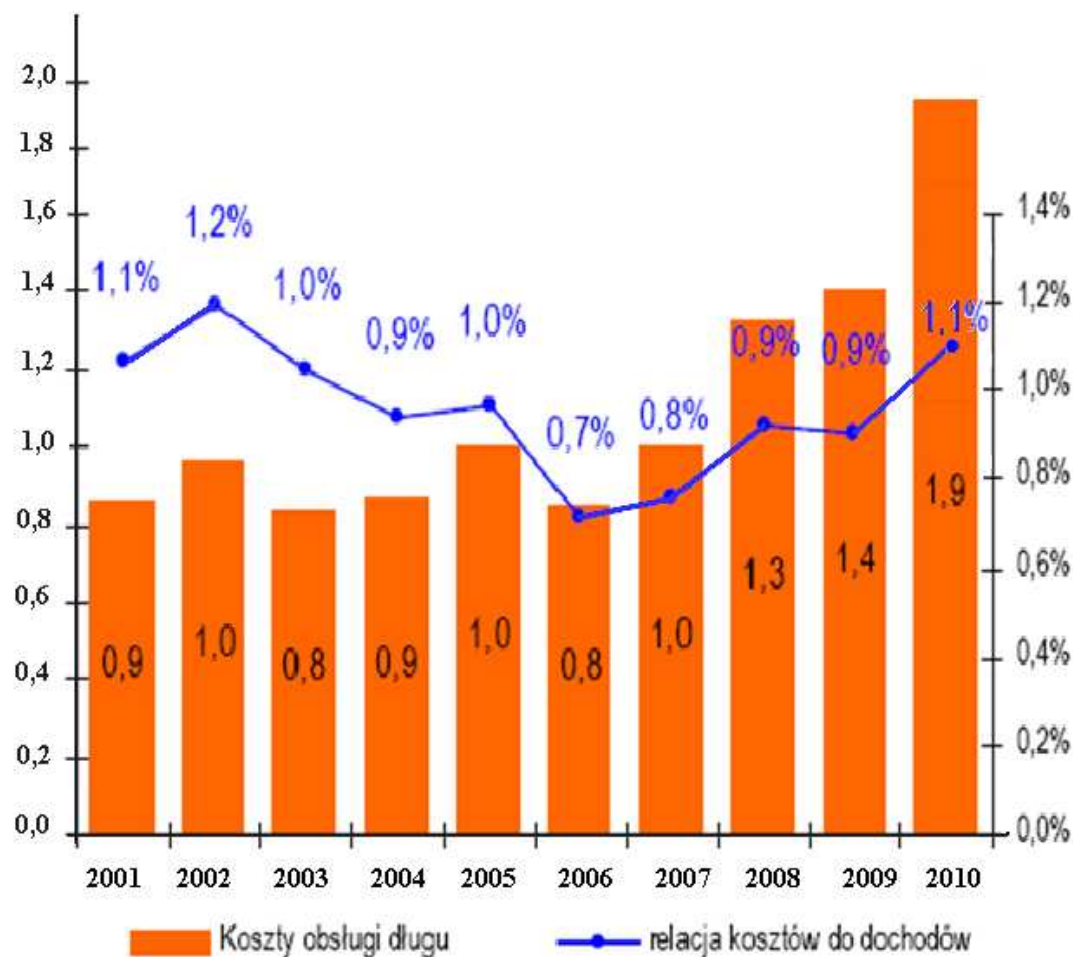
- Pejoratywny wydźwięk określenia sugeruje intencjonalne ukrywanie długu przez władze samorządowe; tymczasem:
 - sprawozdania finansowe spółek komunalnych są corocznie badane przez biegłych rewidentów;
 - istnieje możliwość, aby organy kontrolne spółek, tj. ich rady nadzorcze, zleciły wykonanie audytu zewnętrznego;
 - większość powoływanych w raporcie miast prowadzi bardzo przejrzystą politykę finansową i robi w tym zakresie znacznie więcej niż wynikałoby to z wymogów ustawy o finansach publicznych, np. poddając się ocenie niezależnej agencji ratingowej (uzyskało ją większość miast wojewódzkich) - ocena ta obejmuje także wpływ zobowiązań spółek komunalnych na sytuację finansową JST.



TEZA 6:

Średnie koszty obsługi zadłużenia JST w Polsce pozostają na relatywnie niskim i stosunkowo stabilnym poziomie, nie zagrażającym możliwościom spłaty długu.

Zmiany w zakresie wielkości kosztów obsługi długu (w mld zł) oraz relacji kosztów obsługi długu do dochodów (w %) JST i ich związków



Źródło: dane Ministerstwa Finansów

Koszty obsługi długu JST w relacji do wydatków budżetowych

- Pomimo wzrastającego zadłużenia w 2010 r. koszty obsługi długu wciąż stanowiły średnio zaledwie 1,1% wszystkich wydatków JST, w tym, w:
 - gminach – 0,9% wydatków ogółem,
 - mieście stołecznym Warszawa – 1,8%,
 - miastach na prawach powiatu – 1,3%,
 - powiatach – 1,0%,
 - województwach – 1,0%

Źródło: dane Krajowej Rady RIO



TEZA 7:

Pozytywny obraz prowadzonej polityki zadłużenia JST tworzy utrzymujący się niewielki udział zobowiązań wymagalnych w relacji do zobowiązań ogółem.

Udział zobowiązań wymagalnych JST w zobowiązaniach ogółem

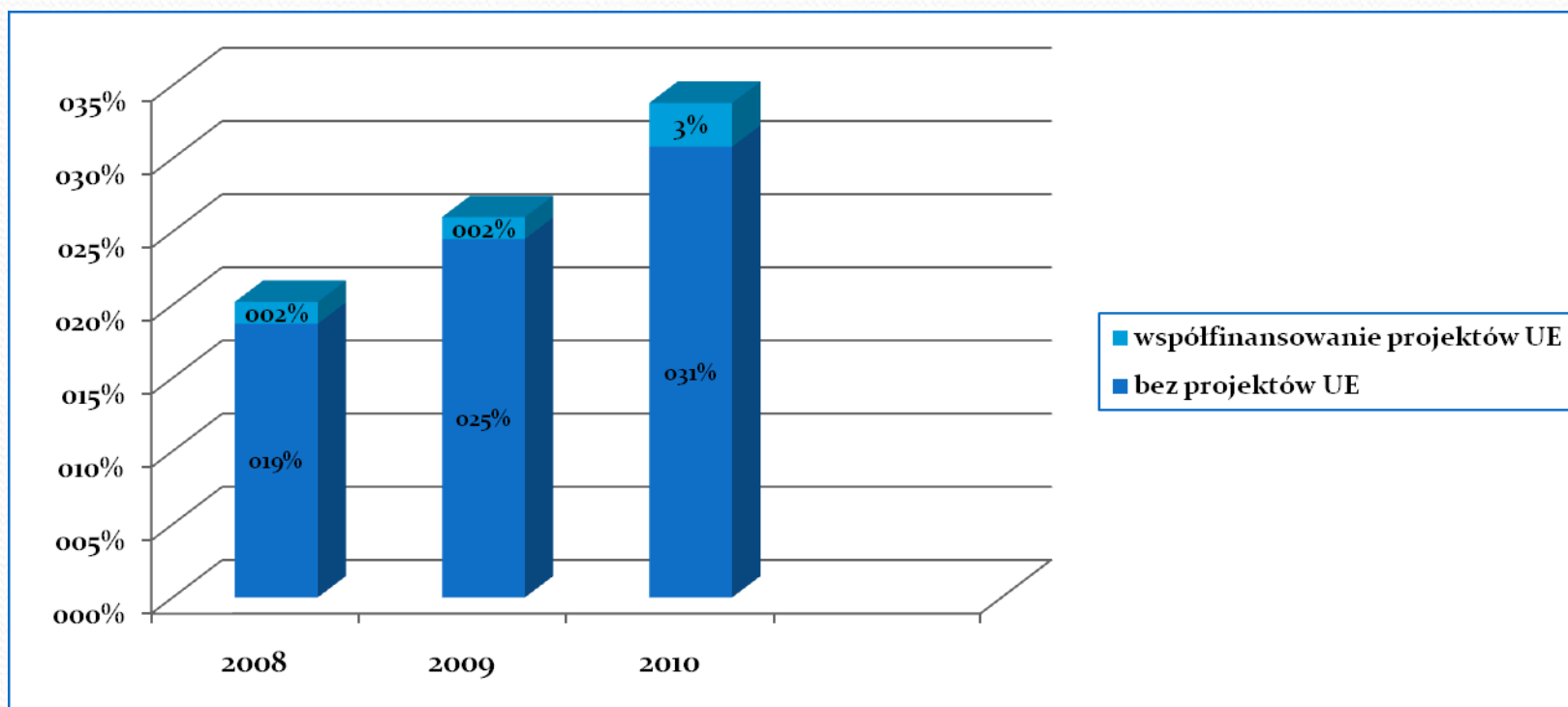
- 2004 r. - 1,9%,
- 2008 r. - 0,6%,
- 2009 r. - 0,5%,
- 2010 r. - 0,5%.



TEZA 8:

Wbrew obiegowym opiniom, większość przyrostu zadłużenia JST nie jest generowana przez projekty współfinansowane ze środków Unii Europejskiej.

Wskaźnik zadłużenia JST (dług/dochody) w aspekcie współfinansowania projektów UE



Źródło: Ministerstwo Finansów



TEZA 9:

Dług samorządowy, w przeciwieństwie do sektora rządowego, ma przede wszystkim charakter prorozwojowy/inwestycyjny (jest to tzw. dobry dług).

Dobry i zły dług?

- Robert Kiyosaki: *„Długi dobre to długi, które czynią nas bogatym. Długi złe, to długi, które czynią nas biednym”*

(„Rich Dad, Poor Dad: What the Rich Teach Their Kids About Money- That the Poor and Middle Class Do Not!”, Warner Books Ed. 2001);

- A. Borodo – **długi rentowne**, czyli długi w ramach których uzyskane środki pozwalają finansować przedsięwzięcia inwestycyjne, które mogą być źródłem dodatkowych dochodów pozwalających na spłatę zadłużenia oraz **długi nierentowne**, które nie tworzą bezpośrednio dodatkowych dochodów i które trzeba spłacać w całości z ogólnych wpływów budżetowych

(A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006).

Dobry dług publiczny to:

- ❑ dług przeznaczany nie na cele bieżące publiczne, ale na cele inwestycyjne;
- ❑ dług redystrybuujący obciążenia podatkowe w czasie, będący instrumentem redystrybucji międzypokoleniowej oraz instrumentem zwiększającym efektywność procesu świadczenia dóbr i usług publicznych;
- ❑ dług wykorzystywany zgodnie z rachunkiem ekonomicznym oraz przy zastosowaniu proefektywnościowych mechanizmów i instrumentów zarządzania.

Argumenty za zadłużaniem się JST na cele inwestycyjne

- ▶ Niewystarczająca wielkość dochodów własnych JST
- ▶ Zasady równości międzypokoleniowej (formuła: „*pay as you use*”, czyli „*płacić, jeśli używasz*”)
- ▶ Kosztochłonność inwestycji infrastrukturalnych
- ▶ Czasochłonność realizacji inwestycji samorządowych
- ▶ Niestabilność (nierównomierne rozłożenie w czasie) wydatków inwestycyjnych
- ▶ Dostęp do środków pomocowych Unii Europejskiej

Prorozwojowy charakter długu samorządowego

- W przypadku kredytów i pożyczek zobowiązania długoterminowe JST, związane najczęściej z długiem inwestycyjnym, stanowią 96%, krótkoterminowe - około 4%;
- W 2010 r. łączna wartość inwestycji samorządowych przekroczyła 43 mld zł - nie ma większego inwestora w sektorze publicznym niż sektor samorządowy, a spełnianie tej funkcji nie byłoby możliwe bez wykorzystania przez JST instrumentów dłużnych.



TEZA 10:

Polskie przepisy prawa posiadają wystarczająco „ostre regulacje” ustawowe zorientowane na limitowanie długu samorządowego, przeciwdziałające kryzysowi zadłużenia.

Limitowanie długu samorządowego

- polskie przepisy prawa posiadają stosunkowo „ostre regulacje” ustawowe zorientowane na limitowanie długu samorządowego, a dalsze „podkręcanie śruby” grozi zamrożeniem inwestycji samorządowych i wyhamowaniem wzrostu PKB;
- za niebezpieczne należy uznać tworzenie nowych, centralnie ustalanych, sztucznych limitów, które zwykle nie mają niczego wspólnego z indywidualną zdolnością kredytową poszczególnych JST (postulat: mniej regulacji bezpośrednich/ administracyjnych → więcej regulacji/instrumentów ekonomicznych).

Mechanizmy prawne reglamentacji długu lokalnego w Polsce

Przedmiot reglamentacji	Zakres reglamentacji
Dług bieżący	zaciągane przez JST kredyty i pożyczki oraz wyemitowane papiery wartościowe na pokrycie deficytu przejściowego budżetu muszą podlegać spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane;
Koszty obsługi długu oraz dyskonto od emitowanych papierów wartościowych	JST mogą zaciągać jedynie takie zobowiązania finansowe, których koszty obsługi ponoszone są co najmniej raz w roku, przy czym dyskonto od emitowanych komunalnych papierów wartościowych nie może przekraczać 5% wartości nominalnej, a kapitalizacja odsetek jest niedopuszczalna;
Limity dopuszczalnych kosztów obsługi długu i relacji długu do dochodów do 2014 r.	do końca 2013 roku obowiązują zunifikowane i restrykcyjne limity długu: 15% i 60%, w wielu przypadkach znacznie niższe niż wynikałoby to z faktycznego poziomu zdolności kredytowej JST (15% - limit dotyczący dopuszczalnych kosztów obsługi długu w relacji do planowanych dochodów budżetowych, a w sytuacji, gdy relacja państwowego długu publicznego do PKB przekracza 55% - 12%; 60% - limit relacji łącznej kwoty długu JST na koniec roku budżetowego do wykonanych dochodów ogółem oraz na koniec kwartału danego roku budżetowego do planowanych dochodów);

Mechanizmy prawne reglamentacji długu lokalnego w Polsce c.d.

Reguła zrównoważonego budżetu bieżącego	od 2011 r. zaczęła obowiązywać reguła zrównoważonego budżetu bieżącego JST zgodnie z którą planowane i wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż planowane i wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki (wyjątek od reguły dotyczy środków unijnych);
Nowe obowiązki informacyjne JST	w latach 2011-2012 JST zostały zobowiązane do udostępniania informacji na temat spełniania warunków w zakresie nowych, obowiązujących dopiero od 2014 r. limitów kosztów obsługi zadłużenia;
Indywidualny limit kosztów obsługi zadłużenia JST	od 2014 r. będą obowiązywały indywidualne wskaźniki limitujące zadłużenie JST (art. 243), bazujące na wielkości nadwyżki operacyjnej wyliczanej za trzy lata poprzedzające dany rok budżetowy (w którym realnie będą zaciągane zobowiązania dłużne): stosunek kosztów obsługi długu w danym roku do dochodów w tym samym roku nie może przekroczyć średniej z wyliczonych dla trzech poprzednich lat stosunków nadwyżki operacyjnej (powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku)
RIO jako instytucja monitorująca i opiniująca dług lokalny	szczególną rolę w zakresie limitowania zadłużenia w sektorze samorządowym odgrywają regionalne izby obrachunkowe; ich negatywna opinia w sprawie możliwości spłaty zobowiązania praktycznie blokuje proces wykorzystania instrumentu dłużnego przez JST

Najnowsze propozycje MF dotyczące bezpośrednio lub pośrednio reglamentacji długu samorządowego

- *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) rozszerzające katalog instrumentów finansowych, które zalicza się do państwowego długu publicznego;*
- tzw. reguła wydatkowa - obniżenie deficytu w całym sektorze samorządowym – o 0,4 proc PKB w 2012 roku, czyli o około 6 mld (deficyt samorządów ma być rozliczany w skali całego sektora, a nie poszczególnych JST);
- rządowe „podchody” pod regionalne izby obrachunkowe (plany podporządkowania ich MF zamiast MSWiA) itp.

Mechanizmy ekonomiczne reglamentacji długu lokalnego

- ▶ Rachunek ekonomiczny, zasada efektywności ekonomicznej, tj. minimalizacji kosztów/ maksymalizacji efektów w procesie wykorzystania instrumentów dłużnych przez JST (formuła „*więcej za mniej*”);
- ▶ Instrumenty: kontrola zarządcza, wieloletnie prognozowanie finansowe, audyt efektywnościowy, ratingi komunalne, nowoczesne instrumenty zarządzania ryzykiem zadłużenia, instrumenty informacyjne i komunikacji marketingowej itp.

Wnioski

1. Ostatnie lata zaowocowały niezwykle wysoką (również na tle porównań europejskich) dynamiką wzrostową w zakresie deficytu i długu sektora samorządowego w Polsce i tego faktu nie można ignorować (postulat zarówno do praktyków jak i teoretyków finansów lokalnych).
2. Udział długu sektora samorządowego w ogólnej wielkości zadłużenia publicznego pozostaje wciąż relatywnie niski na tle sektora rządowego, utrzymującego niekwestionowaną pozycję głównego kreatora długu publicznego w Polsce. Postulaty do decydentów rządowych: więcej zasady: *cut, cup and balance* (ciąć-ograniczać-bilansować) na „własnym podwórku”, a nie tylko ograniczanie się do wprowadzania nowych, restrykcyjnych limitów w sektorze samorządowym oraz więcej *kultury stabilności finansów publicznych* („zaskakiwanie” samorządów coraz to nowymi rozwiązaniami nie sprzyja owej stabilności).

Wnioski c.d.

3. Należy podkreślić, występujący w większości przypadków charakter prorozwojowy długu samorządowego (tzw. dobry dług) oraz fakt, że nie ma większego inwestora w sektorze publicznym niż sektor samorządowy, a realizacja zdecydowanej części tych inwestycji nie byłaby możliwa bez wykorzystania instrumentów dłużnych.
4. Nie ma kryzysu zadłużeniowego w polskim sektorze samorządowym i w najbliższym czasie takie zagrożenie nie istnieje (w przeciwieństwie do sektora rządowego). Polskie przepisy prawa posiadają wystarczająco „ostre regulacje” ustawowe zorientowane na limitowanie długu samorządowego.

Wnioski c.d.

5. Nie ma podstaw do wysuwania tezy o intencjonalnym ukrywaniu długu JST, a obserwowany proces „wypychania” długu przez największe polskie miasta poza budżet, tj. do spółek komunalnych to raczej przejaw efektywnego zarządzania długiem lokalnym niż kreatywnej księgowości.
6. W warunkach kryzysu JST muszą na szerszą skalę zacząć wykorzystywać nowoczesne instrumenty proefektywnościowego zarządzania długiem i ryzykiem zadłużenia. Postulat: mniej *homo politicus* więcej *homo oeconomicus* w finansach lokalnych.



Dziękuję za uwagę