

Samorządowe długi

STANISŁAW KASZUBA

Równoważenie gminnych budżetów stanowić będzie jedno z głównych wyzwań dla samorządów w najbliższych latach. Kolejne inwestycje wyrastają niczym grzyby po deszczu, także za sprawą wsparcia finansowego ze strony funduszy unijnych. Warto jednak zwrócić uwagę na kwestię „dobrych” oraz „złych” długów samorządów, a mianowicie spróbować wskazać najbardziej opłacalne inwestycje z punktu widzenia budżetów gminnych.

Zadłużenie sektora publicznego od dawna jest przedmiotem debaty publicznej nie tylko w Polsce, ale na całym świecie. Każdy słyszał także o bardzo dużym polskim deficycie budżetowym oraz problemie zadłużenia publicznego. Dług publiczny to jednak nie tylko i wyłącznie emisja obligacji państwowych, ale wyniki finansowe gęsto utkanej sieci podmiotów należących do sektora publicznego. Szeroko rozumiane pojęcie samorządów obejmuje ogół podmiotów o zróżnicowanym i niejednorodnym typie działalności, podzielone na szczeble (gminy, powiaty, województwa). Specyfika prowadzonej działalności, potrzeby inwestycyjne, położenie czy wielkość danej jednostki wpływają znacząco na strukturę zarówno przychodów, jak i wydatków JST.

Wysokość dopuszczalnego długu publicznego regulowana jest *Ustawą o finansach publicznych*. Zostały w niej usankcjonowane progi ostrożnościowe oraz procedury, jakie mogą zostać użyte w przypadku ich osiągnięcia bądź przekroczenia. Najwyższym poziomem jest 60 proc. zadłużenia względem dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Z jednej strony jest to wartość niewielka, ale patrząc z perspektywy nominalnych wartości zadłużenia, można nabrać wątpliwości co do zabezpieczenia przed przyszłą stratą dziesiątek miliardów złotych. Na przykład miasto stołeczne Warszawa zadłużone jest na 5,3 mld zł przy wskaźniku zadłużenia 50 proc., Wrocław 2,2 mld zł, co stanowi 55 proc. dochodów. Najwyższym wskaźnikiem zadłużenia legitymuje się Poznań, który planuje zadłużyć się na

ponad 1,4 mld zł przy dochodach rzędu 2,4 mld zł (58,3 proc. dochodów). Warto jednocześnie zwrócić uwagę na skalę zadłużenia samorządów w Polsce oraz wskazać przyczyny tego zjawiska. Z 2413 gmin w grudniu 2009 r. zadłużonych było 2272 (w tym 14 przekroczyło próg 60 proc. dochodów). W przypadku powiatów było to 310 na 314 oraz wszystkie 65 miast posiadających prawo powiatu. Takie dane nie napawają optymizmem, ale należy rozumieć, że zadłużenie to w znakomitej większości nie wynika z niegospodarności władz, lecz z przyptywu środków unijnych na inwestycje samorządowe, a także z powstania załączków partnerstwa publiczno-prywatnego. Gminy zmuszone zatem zostały do poszukiwania innych, dodatkowych źródeł finansowania inwestycji, także z uwagi na planowane w Polsce mistrzostwa Europy w piłce nożnej.

Widoczne jest zainteresowanie samorządów alternatywnymi źródłami finansowania inwestycji. Coraz chętniej korzystają one z istniejącego od ponad roku rynku obligacji Catalyst – działającego przy Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie. Platforma ta umożliwia sprawną i stosunkowo taną emisję obligacji komunalnych (i nie tylko) na rynku papierów wartościowych. W chwili obecnej ponad 10 miast zdecydowało się na takie posunięcie, pozyskując niemal 2 mld zł kapitału na inwestycje w drogi, mosty, a także spłatę starych długów. Kolejne emisje są w przygotowaniu. Na uwagę zasługuje także uciekanie się przez samorządy do kreatywnej księgowości bądź kreatywnego biznesu celem spełnienia

ustawowych wymogów wysokości długu względem osiągniętych dochodów. Aby nie przekroczyć progów ostrożnościowych, powoływane są spółki, których właścicielem jest miasto bądź gmina, i które pożyczają pieniądze na swoje – firmowe konta. Warto przy tym podkreślić, że tego typu proceder generuje zadłużenie określonej spółki, a nie podmiotu sfery samorządowej, a co za tym idzie, nie jest uwzględniany w wynikach finansowych. Władze lokalne bardzo niechętnie dzielą się tego typu informacjami z opinią publiczną. Okazuje się bowiem, że poziom zadłużenia kontrolowanych spółek bywa taką samą wartością jak zadłużenie danego samorządu. Na przykład 28 miejskich spółek, których właścicielem jest miasto stołeczne Warszawa, zadłużonych jest na ponad 1,1 mld zł. Z całą pewnością konieczne jest uszczelnienie tej luki prawnej celem nie tylko uszczegółowienia zasad zadłużania się gmin, ale przede wszystkim przynajmniej jego okresowego wstrzymania. Wiele JST szuka dostępnych metod finansowania nie tyle inwestycji, które mogłyby zwiększyć konkurencyjność danego regionu, ale środków na spłatę dotychczasowych długów. Pomimo że zadłużenie należy do spółki, a nie do samorządu, wielu ekonomistów podkreśla, że związek pomiędzy taką spółką a władzami samorządowymi jest tak duży, że w większości przypadków to właściciel spółki daje nieformalną gwarancję spłaty długu. Trudno bowiem sobie wyobrazić, by gmina pozwoliła upaść spółce celowej powołanej np. do odśnieżania dróg regionu. Pomijam bardziej ekstremalne pomysły związane z oszczędnościami

w postaci ogłoszenia, że „odsienieżanie jest bez sensu i należy z niego zrezygnować” (burmistrz Bytomia Odrzańskiego), czy też wyłączanie latarni w nocy, aby zaoszczędzić na zużyciu prądu elektrycznego. Niezaprzeczalny jest jednak fakt, że gdyby zadłużenie spółek kontrolowanych przez miasta i gminy uwzględniane było przy wskaźniku zadłużenia, procedury gwałtownego cięcia wydatków czy podnoszenia podatków stałyby się codziennością i z pewnością musiałyby ważyć negatywnie na gospodarce. Można jednak obniżyć wydatki poprzez na przykład zastąpienie zakupu leasingiem określonych maszyn czy urządzeń. Również outsourcing może okazać się bardziej korzystnym rozwiązaniem. Przykładem może tutaj być model e-społeczeństwa, który co prawda spowodowałby redukcję etatów w magistratach (koszt społeczny i polityczny), ale zredukowałby koszt jego funkcjonowania (wynagrodzenia i utrzymywanie biur itp.), a także podniósł poziom i szybkość obsługi interesantów (obsługa poprzez internet 24h na dobę).

Zadłużenie publiczne samorządów jest częścią składową długu publicznego państwa, a co za tym idzie, przekłada się na postrzeganie gospodarki polskiej na arenie międzynarodowej, w której Polska jako członek Unii Europejskiej, a także przyszły kandydat do strefy euro zobowiązana jest do przestrzegania określonych przepisów. Niepokojąca jest wzrastająca wartość długu publicznego, a także kosztów jego obsługi. Należy także pamiętać o otoczeniu gospodarczym, a mianowicie wpływającym negatywnie na wpływy do budżetów lokalnych – obniżenie podatków od dochodów osobistych, ulgi prorodzinne czy spowolnienie gospodarcze na skutek kryzysu gospodarczego. Takie rozumowanie stanowi w pewnym sensie uzasadnienie dla samorządów, które jeszcze rok, dwa lata temu rozpoczynały inwestycje strukturalne. Wówczas dobra koniunktura oraz wsparcie ze strony funduszy unijnych dawały możliwości szybkiego i relatywnie taniego rozwoju miast i gmin.

Kryzys spowodował konieczność dokonania wyboru – czy zaniechać inwestycji i stracić bezpowrotnie możliwość dofinansowania unijnego, czy też skorzystać z możliwości zadłużenia się. Odpowiedź wydaje się oczywista i co do zasady nie można o nią mieć pre-



Fot. www.fotoalia.com

tensji, gdyż każdy postąpiłby w ten sposób. Warto także podkreślić, że pieniądze samorządów są w radykalnie inny sposób wydawane niż środki centralne. Każda złotówka jest kilka razy oglądana przed jej wydaniem, a ponadto nie stanowi ona źródła marnotrawstwa, tylko służyć ma przyszłym pokoleniom przez dziesiątki lat. Liczne badania naukowe udowodniły już, że bardzo dobra infrastruktura drogowa znacząco poprawia warunki do prowadzenia biznesu, przyspiesza obieg pieniądza w gospodarce, obniża poziom bezrobocia oraz wpływa na rozwój regionów. Inwestowanie w poprawę jakości dróg gminnych, powiatowych czy nawet peryferyjnych uliczek w miastach, zawsze stanowić będzie inwestycję wspierającą dalszy rozwój, a także stworzy możliwość ożywienia prywatnej przedsiębiorczości. Podobny efekt dadzą inwestycje w sieć

wodno-kanalizacyjną czy wspieranie rozwoju sieci energetycznych. To podstawowe i zarazem niezbędne środki do prowadzenia jakiegokolwiek działalności gospodarczej, która pozytywnie wpłynie na gospodarkę, a zatem i spowoduje wyższe wpływy do budżetów samorządowych.

Chciałbym jednak także wspomnieć o inwestycjach, które przez ostatnie 20 lat zostały niemal wykreślone z rozumowania społecznego, jakim są obiekty użyteczności publicznej, a które mogą stanowić bardzo interesujące źródło przychodów dla władz samorządowych. Mowa jest o różnego rodzaju parkach rozrywki oraz basenach czy parkach wodnych. W Polsce jest nadal bardzo mało tego typu miejsc, a w rzeczywistości mogą one być niemal żyłą złota. Bardzo ciekawym rozwiązaniem dla mieszkańców np. wschodnich Nie-



Fot. www.fotolia.com

miec jest tzw. Wyspa Tropikalna – sieć basenów połączonych z całonocnym zwiedzaniem miejsc o różnych klimatach panujących na Ziemi oraz stanowiąca nowoczesne centrum rozrywki. W Stanach Zjednoczonych liczne są olbrzymie wesołe miasteczka z dużą ilością nie tylko karuzel, lecz bardzo szybkich rollercoaster'ów. Francja może pochwalić się Disneyland Paris. Szkoda, że w Polsce jedyną atrakcją dla spędzenia weekendu jest pójście na zakupy do centrum handlowego. Oczywiście z punktu widzenia budżetu gminy generuje ono z pewnością wyższe wpływy niż niejeden duży obiekt rozrywkowy. Warto jednak zwrócić uwagę na fakt przyciągania większej liczby mieszkańców do danej gminy. Efekt skali może spowodować zupełnie niespodziewane skutki i błyskawiczny rozwój samorządów, a przy tym jednocześnie comiesięcznie zasilać będzie kasy gmin. A ponadto interesującym zjawiskiem okazałby się rozwój turystyczny danego regionu. Tego typu atrakcje bardzo często przyciągają bowiem mieszkańców innych miast, a także krajów. Ostatnie lata pokazują, że w Polsce zaczyna się także myśleć bardziej o pojedynczych mieszkańcach, którzy niekiedy czują się obco we własnych miastach i zapomniani przez samorządy. Partnerstwo publiczno-prywatne mogłoby bardzo uprościć procedury i znacznie przyspieszyć rozwój samorządów. Warto jednak zwrócić uwagę i pochwalić jednocześnie liczne budowy boisk czy hal sportowych, jednak z punktu widzenia wpły-

wów do budżetu tego typu inwestycje nie wyglądają nazbyt imponująco. Podczas analizy finansowej budżetów samorządowych nie można zapomnieć, że w ostatnich 2–3 latach samorządy stały się największymi inwestorami w Polsce. Jest to ewenement na skalę europejską, a może nawet i światową. Zaslugą tego zjawiska jest bez wątpienia szeroki strumień pieniędzy ze strony funduszy europejskich, które są efektywnie wykorzystywane. Można nawet powiedzieć, że zauważalne jest zjawisko nadefektywności i wykonywania wszystkich inwestycji w jednym czasie, co powoduje nadmierne uciążliwości dla mieszkańców, jednak niegospodarnością byłoby zaniechanie inwestycji wspartej dodatkowymi darmowymi pieniędzmi. Jedynym zagrożeniem bądź też możliwością skorzystania są w przypadku dotacji unijnych różnice kursowe, gdyż rozliczenia projektów dokonywane są w euro. Niedawna historia toksycznych opcji walutowych może powodować zupełną niechęć do korzystania z tego typu instrumentów finansowych, to jednak skorzystanie samorządu z mądrego i doświadczonego, profesjonalnego doradcy inwestycyjnego może niekiedy spowodować wzrost posiadanych środków. Istotne jest jednak, żeby operacje te nie stanowiły spekulacyjnych działań, lecz zgodnie ze swoją istotą zabezpieczały przed ryzykiem kursowym. Najbliższe lata będą czasem bardzo intensywnych prac i finalizowania rozpoczętych inwestycji. Kolejne lata

stanowiąc z kolei będą okres spłaty zaciąganych dzisiaj długów. Po pierwsze należy skończyć rozpoczęte już inwestycje i rozpocząć czerpanie z nich określonych korzyści. Po drugie, nie należy rezygnować z kolejnych dotowanych przez Unię Europejską projektów, jednak zalecane byłoby tutaj większe rozplanowanie inwestycji w czasie, aby nie uzyskać odwrotnego efektu odpływu mieszkańców do okolicznych mniejszych miejscowości, w których „żyje się lepiej”. Po trzecie Polska wkracza na ostatnią prostą przed wielką imprezą sportową, która może okazać się dla niej bardzo korzystna finansowo, o ile wykorzysta ona swój potencjał przyjęcia zagranicznych kibiców i turystów. Do takiego wydarzenia należy się bardzo poważnie przygotować. Po czwarte, warto zwrócić uwagę na traktowane nieco po macoszemu inwestycje prospołeczne, które mogą bardzo pozytywnie wpływać na nastroje mieszkańców oraz poziom życia, a co za tym idzie rozwój miast i gmin. Sama infrastruktura jest warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym do szybkiego i zrównoważonego rozwoju. Po piąte, powinno się zwrócić uwagę na interesujące i ciekawe alternatywne możliwości pozyskania kapitału na inwestycje. Bardzo często główną przyczyną niekorzystania z taniego źródła finansowania jest zwykły brak wiedzy o jego istnieniu. Podsumowując, bardzo szybki wzrost zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego stanowi bez wątpienia powód do niepokoju. Zwracając jednak uwagę na to, że pieniądze nie są przejadane, a generują określone wpływy do budżetów lokalnych, można spać spokojnie. Jedyną opcją wartą rozważenia jest nieco większa kontrola nad działaniami samorządowymi. Być może warto jest także mieć wgląd w ogólną sytuację i inwestycji, aby służyły one jak największej liczbie osób, powodując zdrową konkurencję i wzajemne wsparcie pomiędzy blisko położonymi gminami, niż destrukcyjne działania mające na celu tylko i wyłącznie zachęcić do przemieszczania się ludności. Warto pamiętać o tym, że to mieszkańiec jest najważniejszy w mieście, gdyż jego potrzeby generują jego rozwój. ■

Autor jest doktorantem na Wydziale Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.