

Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego na tle sektora publicznego

prof. dr hab. Kazimierz Górka

Akademia Wychowania Fizycznego w Katowicach

dr hab. inż. Marcin Łuszczuk, prof. PO

Politechnika Opolska

dr Agnieszka Thier

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Plan referatu

Cel i hipoteza badawcza

1. Reguły fiskalne jednostek samorządu terytorialnego
2. Dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego
3. Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego
4. Prognozy dotyczące zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego

Wnioski

Cel i hipoteza badawcza

Celem artykułu jest ocena gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego na tle sektora publicznego.

Zgodnie z przyjętą hipotezą jednostki samorządu terytorialnego generalnie mają dobrą kondycję finansową. Niepokój budzi jednak pogarszający się stan finansów podsektora rządowego.

Reguły fiskalne jednostek samorządu terytorialnego

Zasada zrównoważenia budżetu w części bieżącej stanowi, że nie można uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

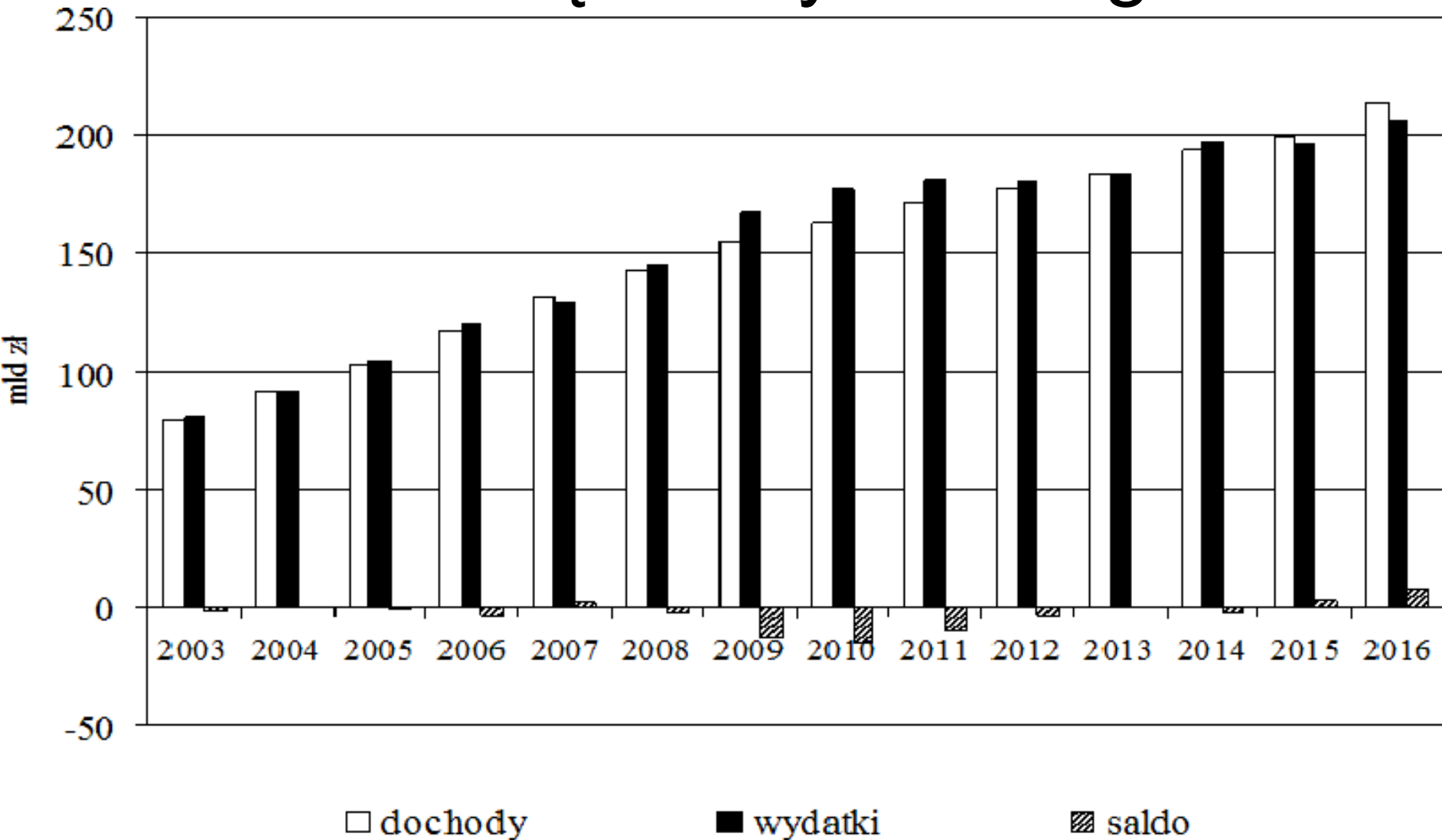
Reguły fiskalne jednostek samorządu terytorialnego

Reguła indywidualnego wskaźnika zadłużenia (IWZ) - łączne obciążenia z tytułu obsługi zadłużenia do planowanych dochodów ogółem nie mogą przekroczyć średniej arytmetycznej obliczonej dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących jednostki powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu jednostki.

Dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego

- Na koniec 2008 roku łączne zadłużenie sektora samorządowego w Polsce wynosiło 28,1 mld zł (19,7% w relacji do dochodów ogółem JST).
- Niestety w latach 2009-2010 zanotowano poważny wzrost deficytu.
- Od 2011 roku kondycja jednostek samorządu terytorialnego stopniowo się poprawia. Na koniec 2016 roku samorządu uzyskały nadwyżkę budżetową w wysokości 7,6 mld zł. Łączne zadłużenie jst w latach 2014-2016 spadło do 69,0 mld zł.

Dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego

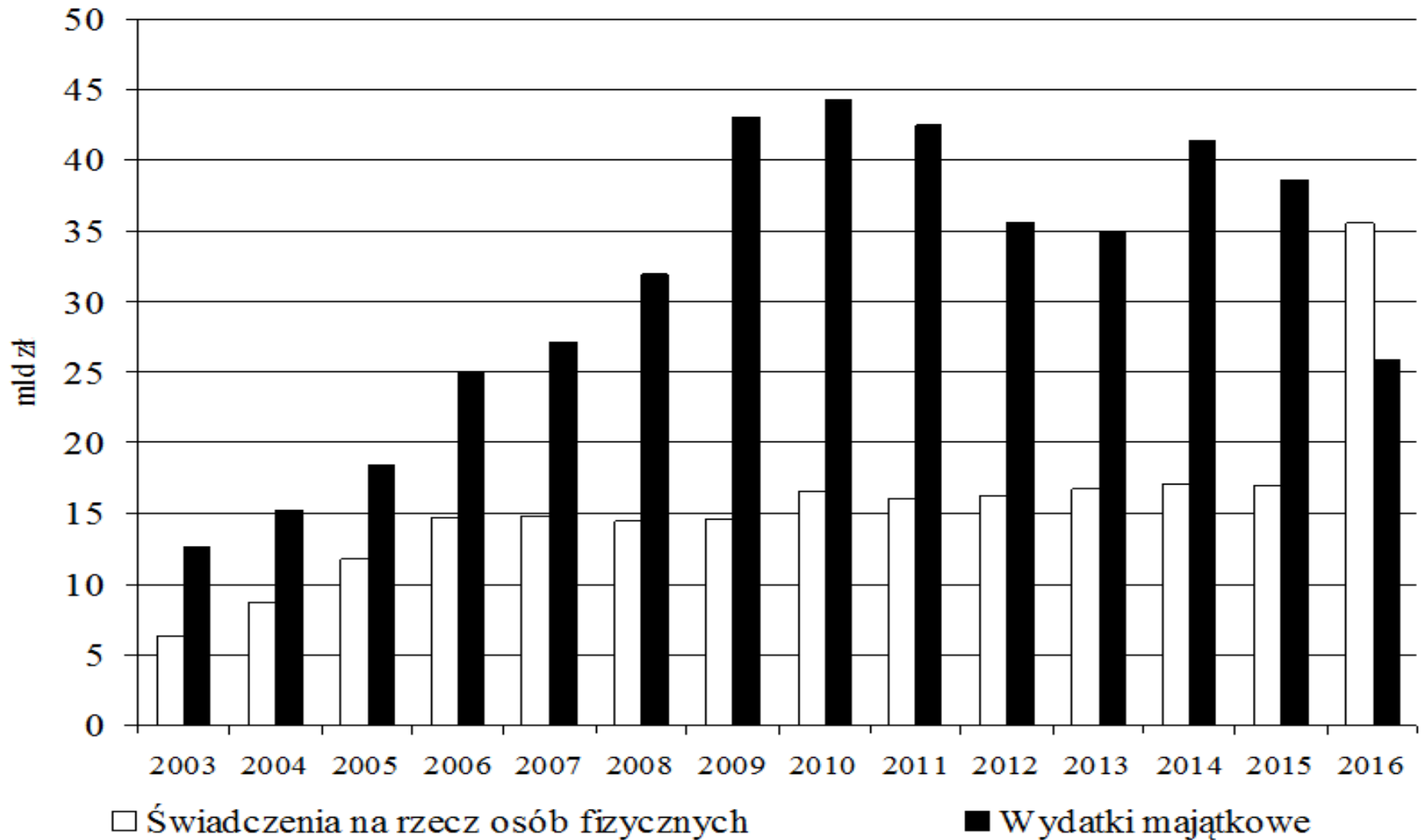


Dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego

Zaistniałe zmiany w polityce wydatkowej samorządów szczególnie widoczne są w latach 2015-2016. Należy zaznaczyć, że wzrost wydatków na rzecz osób fizycznych (o 18,7 mld zł) został częściowo skompensowany wyższą dotacją dla jst, która wyniosła 53,9 mld zł w 2016 roku wobec 44,2 mld zł w 2015 roku.

Wzrost wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych wynikał przede wszystkim z realizacji rządowego programu „Rodzina 500 plus”.

Dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego

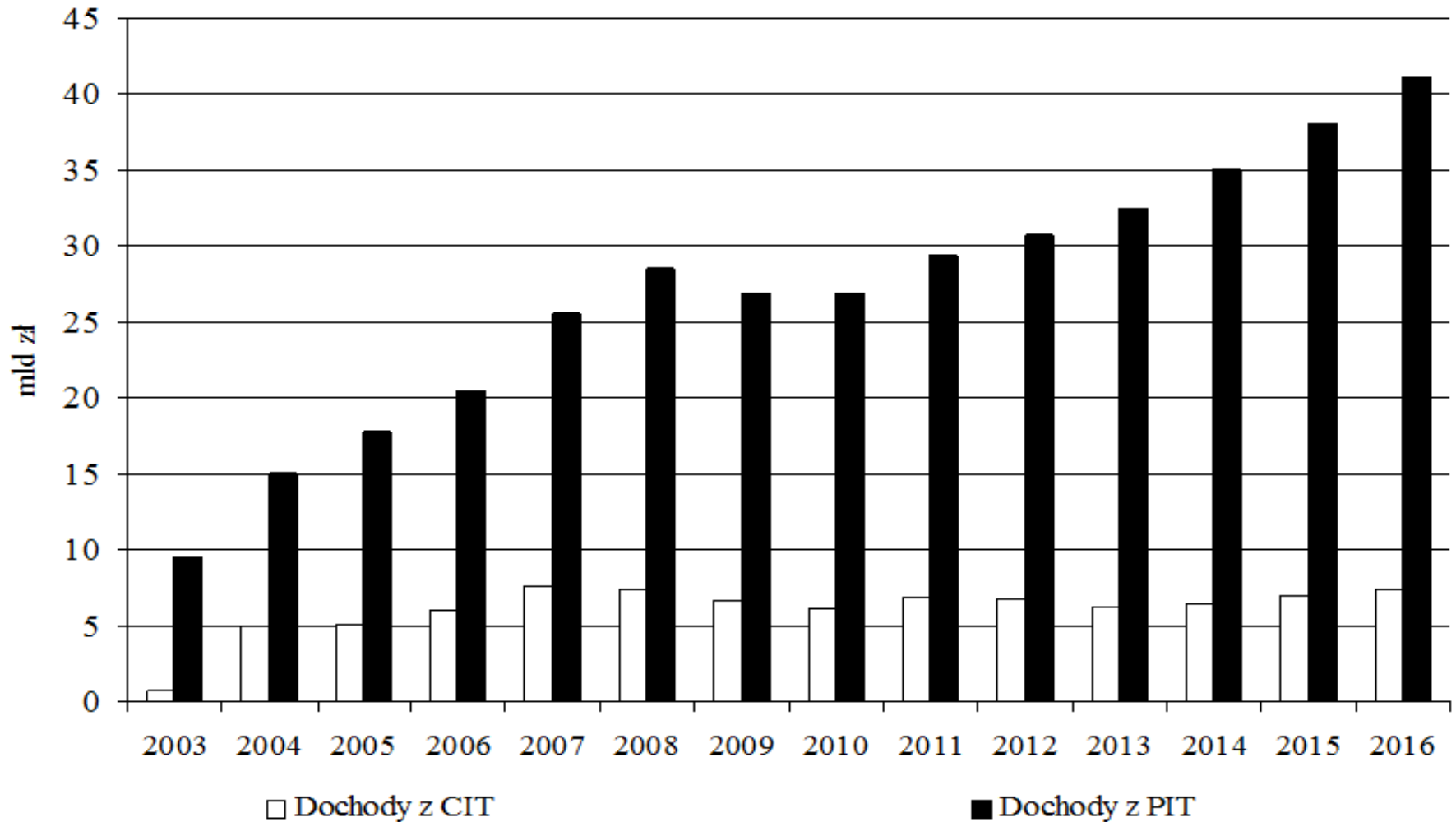


Dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego

Skutkiem ożywienia gospodarczego od 2011 roku był wyraźny przyrost dochodów własnych jst. Dochody z PIT wzrosły w latach 2010-2016 o 14,2 mld zł, tj. o 52,7%.

Pozytywny trend utrzymuje się już od kilku lat mimo, że nie nastąpiły w tym czasie żadne zmiany w zakresie udziału samorządów w dochodach z PIT i CIT.

Dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego

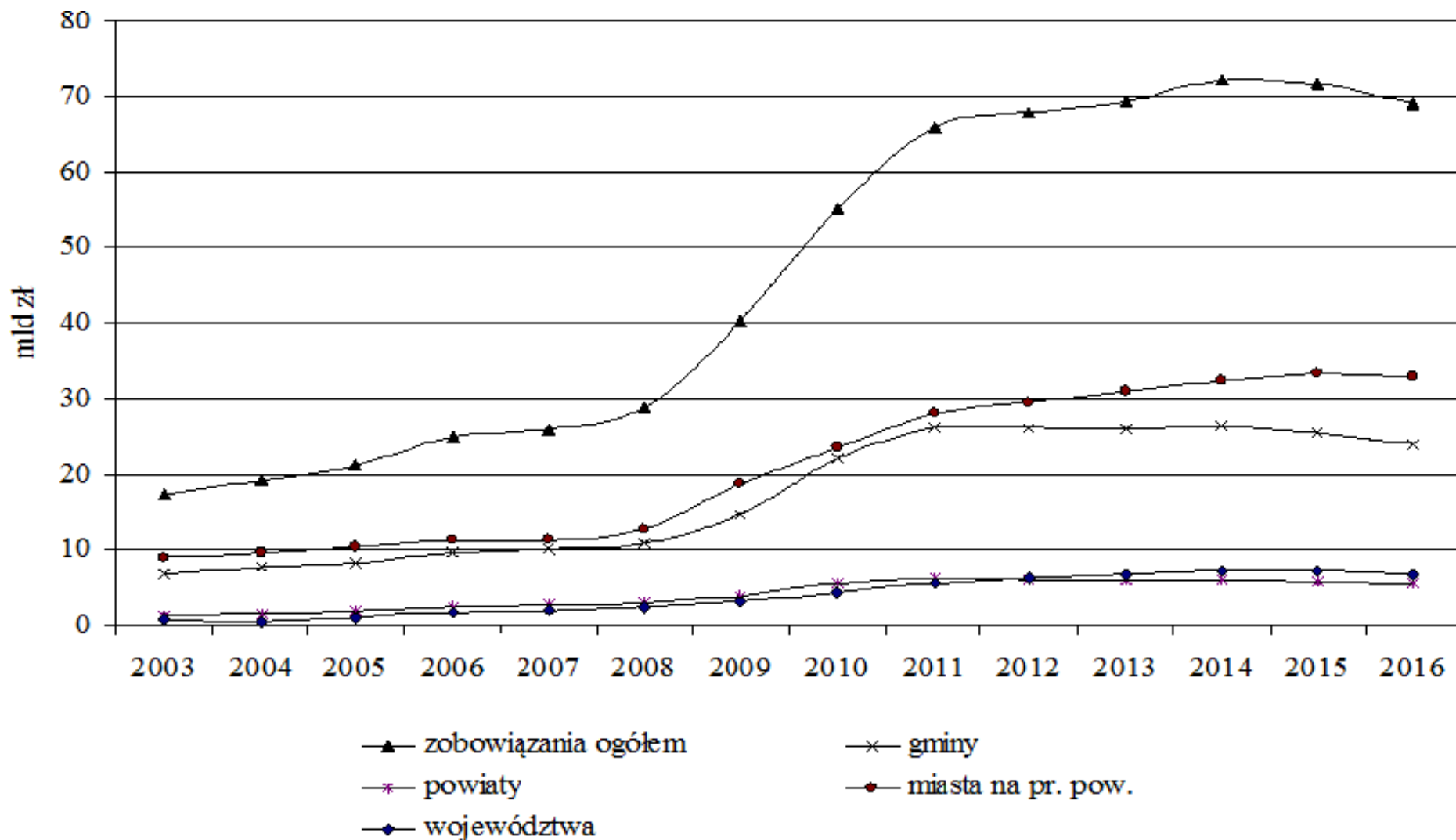


Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego

Na wysokość zadłużenia sektora samorządowego decydujący wpływ ma dług gmin i miast na prawach powiatu ogółem.

Warto jednak zwrócić uwagę, że gminy od 2011 roku konsekwentnie redukują zadłużenie, natomiast w miastach na prawach powiatu, powiatach i w województwach dług w ujęciu nominalnym utrzymuje się na stałym poziomie

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego

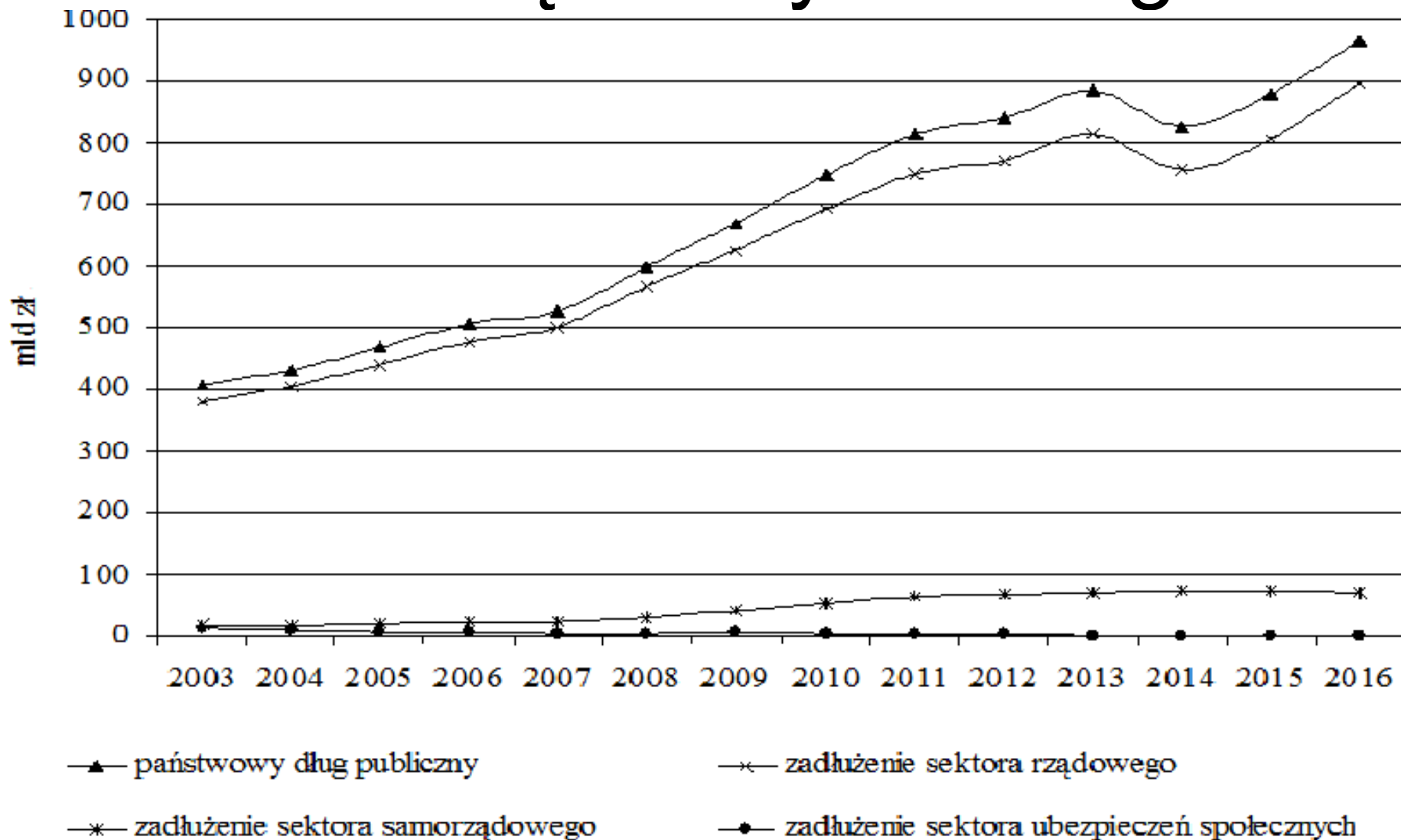


Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego

Z jednej strony dyscyplina finansowa jednostek samorządu terytorialnego, z drugiej zaś poważne niezrównoważenie budżetu państwa ma swoje konsekwencje dla kształtowania się zadłużenia całego sektora finansów publicznych. Na tym tle sektor samorządowy wypada korzystnie.

Na koniec 2016 roku państwowy dług publiczny (pdp) wyniósł 965,2 mld zł, w tym 895,6 mld zł stanowiło zadłużenie podsektora rządowego (92,7% pdp) i 69,6 mld zł zadłużenie podsektora samorządowego (7,2% pdp).

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego



Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego

Konsekwencją utrzymującego się deficytu sektora rządowego jest narastanie długu publicznego.

Na koniec 2018 roku państwowy dług publiczny ma wynieść 1064,3 mld zł (51,7% PKB), a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (liczony zgodnie z ESA2010) 1116,0 mld zł (54,2% PKB).

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego

Oprocentowanie długoterminowych obligacji skarbowych w Polsce (3,32% rocznie wg danych za styczeń 2018 roku) należy do najwyższych w Unii Europejskiej.

Wyższy koszt pozyskania pieniądza jest mają jedynie rządy w Rumunii i Grecji.

Prognozy dotyczące zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego

Trzeba zauważyć, że o ile samorzady redukują dług, o tyle zadłużenie sektora rządowego pogłębia się. Jeszcze na koniec 2011 roku relacja długu do dochodów budżetu państwa wynosiła 269,7% (zadłużenie 748,8 mld zł, dochody 277,6 mld zł), a po pięciu latach wyniosła ona już 284,6%. Stało się tak mimo transferu w lutym 2014 roku 153,15 mld zł z OFE do sektora publicznego!

Relacja ta dla sektora samorządowego wyniosła 32,6% (zadłużenie sektora 69,6 mld zł, realizacja dochodów za 2016 rok 213,6 mld zł).

Prognozy dotyczące zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego

Dyscyplina finansowa jest sprawią, że mało jest samorządów, w których relację zadłużenia do dochodów ogółem można uznać za niebezpieczną, tj. przekraczającą 50% rocznych dochodów.

Na koniec 2016 roku wśród 2808 samorządów w 61 z nich relacja ta ukształtowała się w zakresie 50-60%, a w 48 jednostkach wskaźnik zadłużenia przekroczył 60% dochodów ogółem.

Prognozy dotyczące zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego

Wyszczególnienie	Ogółem JST	Liczba jednostek zadłużonych						
		poniżej 10%	10-20%	20-30%	30-40%	40-50%	50-60%	powyżej 60%
Gminy	2412	508	654	579	334	135	42	37
Miasta na pr. powiatu	66	2	11	8	20	14	6	5
Powiaty	314	54	92	67	49	31	10	4
Województwa	16	1	2	0	6	2	3	2
Razem	2808	565	759	654	409	182	61	48

Prognozy dotyczące zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego

Prognoza liczby jst, które nie będą spełniać reguły indywidualnego wskaźnika zadłużenia

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019
Gminy	33	21	15	13
Miasta na pr. powiatu	1	0	0	0
Powiaty	14	10	6	5
Województwa	0	0	0	0
Razem	48	31	21	18

Wnioski

Obowiązujące od 2014 roku reguły w zakresie dyscypliny finansowej jednostek samorządu terytorialnego spełniają swoją rolę.

Tendencja zadłużania się samorządów, widoczna w latach 2009-2011, została zahamowana, a prognoza na najbliższe lata w tym zakresie jest korzystna.

Wnioski

Pewne ryzyko związane jest ze rosnącym zadłużeniem sektora rządowego.

W warunkach osłabienia rynku – czego należy się spodziewać z uwagi na cykliczny charakter gospodarki – zadłużone państwo będzie pozbawione możliwości efektywnego działania.

Dziękujemy za uwagę