Granice zadłużenia

Kategoria: Felietony
Opublikowano: niedziela, 20, maj 2018 23:51
Grzegorz P. Kubalski
Odsłony: 2125

Na tle art. 243 ustawy o finansach publicznych między Ministerstwem Finansów a przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego toczy się nieustanna próba sił. W obiektywnie pojmowanym interesie publicznym nie jest zwycięstwo którejkolwiek ze stron. Konieczne jest racjonalne wyważenie z jednej strony minimalizacji deficytu sektora finansów publicznych, zaś z drugiej – umożliwienia ponoszenia wydatków prorozwojowych.

To ostatnie nie może jednak oznaczać przyzwolenia na permanentne finansowanie inwestycji z narastającego zadłużenia. Polskie inwestycje samorządowe w swojej przeważającej większości nie są związane z uzyskaniem dodatkowego strumienia dochodów – co jest konsekwencją braku efektywnych opłat urbanistycznych. W przypadku bardzo wielu inwestycji oznacza to, że zaciągnięty na ich wybudowanie kredyt nie zostanie spłacony z dodatkowych dochodów – to zaś niebezpiecznie zaczyna przypominać zadłużanie się w celach konsumpcyjnych. Oczywiście nie chodzi tu o finansowanie z kredytu wydatków bieżących, tylko o działalność co prawda inwestycyjną, ale polegającą na poprawie komfortu życia obywateli, czy może lepiej powiedzieć – wyborców.

Władze samorządowe poddane są bardzo silnej presji inwestycyjnej z ich strony. Jest to spowodowane wieloma czynnikami. Najistotniejszym z nich jest brak poczucia wspólnotowości. Większość osób nie patrzy na działania jednostek samorządu jak na działanie wspólnoty, której są członkami. W samorządzie widzi się przede wszystkim poszczególne organy władzy publicznej, a w konsekwencji oczekuje, że – tak jak w wymarzonym przez wielu państwie opiekuńczym – owe organy będą zaspokajały wszelkie potrzeby. Przy takim podejściu nie ma miejsca na refleksję odnośnie możliwości ekonomicznych. Tak po prostu ma być, a skąd zostaną wzięte pieniądze – nie ma znaczenia, o ile nie będzie to w zbyt wyraźny sposób kieszeń danego obywatela.

Wobec ewolucji samorządu terytorialnego w ostatnich dekadach, przede wszystkim zwiększania liczby zadań bez odpowiedniego finansowania, wielkość nadwyżki operacyjnej drastycznie spadła – osiągając w najlepszym razie poziom kilku procent. Oznacza to niemożliwość finansowania większych inwestycji z tego źródła, a tym samym konieczność zaciągania na nie kredytów, czy też niestandardowych instrumentów finansowych. Przy braku zdolności upadłościowej jednostek samorządu terytorialnego brakuje rynkowych mechanizmów ograniczających poziom zadłużenia – to zaś oznacza, że poziom ten musi być określony w przepisach prawa. Czyni to art. 243 ustawy o finansach publicznych. Wzór tam zawarty ma wiele wskazanych w doktrynie niedoskonałości. Dostrzegać jednak należy nie tylko te, które obniżają zdolność do zaciągania zobowiązań.

Przywołany artykuł opiera się na ustaleniu zdolności do bieżącej obsługi długu i porównaniu tej zdolności z koniecznymi do zapłaty w danym roku zobowiązaniami z tytułu określonych zobowiązań, przede wszystkim kredytów. Nie odnosi się to jednak w żaden sposób chociażby co do całkowitego kosztu kredytu. Sposobem na uniknięcie naruszenia art. 243 jest rozłożenie kredytu na dłuższy okres czasu. Wówczas raty z odsetkami przypadające do spłaty w danym roku są niższe – a dzięki temu mieszczą się w obowiązujących limitach. Nie odbywa się to jednak bez konsekwencji. Wydłużenie okresu kredytowania pociąga za sobą wzrost kosztów kredytu jako takiego. Kosztów, które będą musiały być ponoszone nie przez kilka, ale czasami nawet kilkadziesiąt lat. Innymi słowy – mamy do czynienia z zadłużaniem się na konto kolejnych pokoleń. Warto zasygnalizować, że w niektórych krajach europejskich taki mechanizm jest niemożliwy – po prostu trzeba dokonać zbilansowania przychodów i rozchodów w średnim horyzoncie czasowym.

Może zatem należy zastanowić się, czy nie jest potrzebna inna filozofia podejścia do limitów zadłużenia

Phoca PDF

jednostek samorządu terytorialnego. Czy może to doprowadzić chociażby do niemożliwości sfinansowania wkładu własnego w projektach unijnych przez część jednostek samorządu terytorialnego? Z pewnością. Tyle że utrzymywanie fikcji zdolności wszystkich jednostek do inwestycji kosztem permanentnego zadłużenia nie powinno mieć miejsca. Po prostu wcześniej, czy później będzie to musiało doprowadzić do systemowego kryzysu, który da się rozwiązać tylko na dwa sposoby – poprzez zwiększenie obciążeń podatkowych lub poprzez interwencję legislacyjną w zakresie podziału terytorialnego państwa.

Phoca PDF