

NIEPOTRZEBNA AWANTURA O DEFICYT SAMORZĄDÓW

Minister finansów może zapewnić obniżenie deficytu sektora samorządowego bez destabilizacji finansów poszczególnych jednostek. Rozwiązanie przedstawione poniżej, w przeciwieństwie do oryginalnej propozycji resortu, pozwala samorządom kontynuować zaplanowane projekty inwestycyjne.

Deficyt sektora samorządowego w latach 2008–2010 wzrósł ponadpięciokrotnie i przekroczył 1 proc. PKB. Tym samym wyczerpał jedną trzecią dopuszczalnego przez UE deficytu całego sektora finansów publicznych, który zgodnie z regułami z Maastricht nie powinien przekraczać 3 proc. PKB. Trudno oczekiwać, by w tej sytuacji minister finansów mógł przejść do porządku dziennego nad szybko rosnącym deficytem sektora samorządowego.

Według wstępnych zapowiedzi, MF chce, aby w roku 2012 deficyt jednostki samorządu terytorialnego (JST) nie mógł przekraczać 4 proc. jej dochodów. Limit ma być co roku obniżany o jeden punkt procentowy, aż do osiągnięcia poziomu docelowego 1 proc. dochodów w roku 2015. Dzięki takiemu posunięciu Ministerstwo Finansów chciałoby zapewnić w 2012 roku spadek relacji deficytu do PKB o 0,4 punktu procentowego w stosunku do poziomu z roku 2010.

PROTESTY SAMORZĄDÓWÓW, OSTRZEŻENIA EKONOMISTÓW

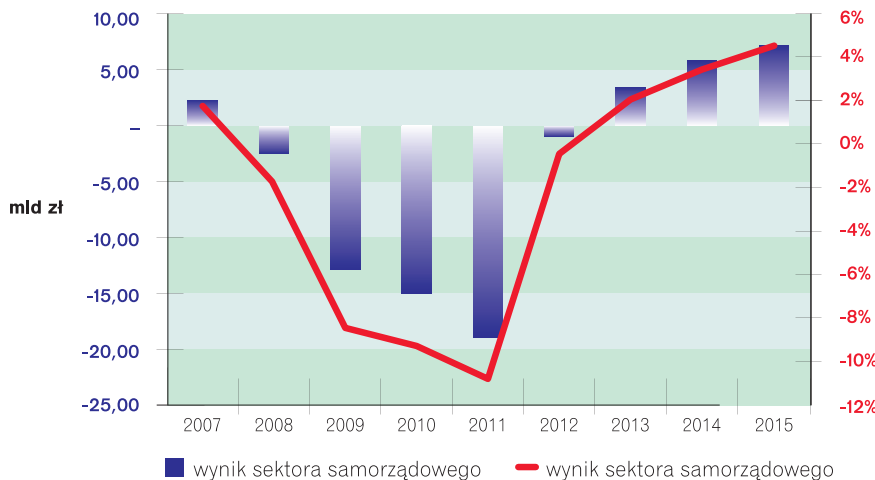
Plany MF wywołały głośne protesty samorządowców. Podkreślają oni, że deficyt JST służy finansowaniu wydatków rozwojowych w znacznej mierze współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Samorządy, których wydatki stanowią tylko około jednej trzeciej wydatków sektora finansów publicznych, realizują około dwóch trzecich inwestycji publicznych. Poruszenie wzbudza także zamiar

nagłej zmiany reguł: w sytuacji, gdy część projektów inwestycyjnych jest już zakontraktowana lub wystąpiono o środki unijne dostosowanie do nowych przepisów oznaczałoby znaczne koszty i straty. Sceptycy są również ekonomiści. Według szacunków Banku Gospodarstwa Krajowego limit wymusi rezygnację z projektów inwestycyjnych w latach 2012–2015 o łącznej wartości 40 mld zł. To z kolei nie pozostanie bez wpływu na wzrost gospodarczy Polski. Zdaniem Jakuba Borowskiego, głównego ekonomisty Invest-Banku, oczekiwany spadek wydatków inwestycyjnych JST przełoży się na obniżenie nakładów brutto na środki trwałe w całej gospodarce o 5–6 proc. w latach 2011–2015. W warunkach powolnego wzrostu inwestycji przedsiębiorstw oznacza to duże prawdopodobieństwo spadku tempa wzrostu PKB poniżej 4 proc. w 2013 roku.

MOŻLIWY KOMPROMIS?

Na pierwszy rzut oka wydawać się może, że interesy i stanowiska stron są tak rozbieżne, że rozsądny kompromis jest wykluczony. Głębsza analiza wskazuje jednak na możliwość realizacji celów deklarowanych przez ministra finansów w sposób znacznie mniej destabilizujący finanse samorządów i przynoszący mniejsze koszty dla koniunktury gospodarczej niż dotychczasowa propozycja resortu. Rozwiązanie takie zaproponowaliśmy w artykule „Awantura o deficyt samorządów” („Rzeczpospolita” z 4 maja 2011), opierając się na pochodzących z Minister-

ZAGREGOWANY WYNIK JST (RÓŻNICA MIĘDZY DOCHODAMI I WYDATKAMI) W MLD ZŁ I JAKO PROCENT DOCHODÓW W LATACH 2007–2015



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MF. Wielkości dla lat 2011–2015 w oparciu o WPF 2011.

stwa Finansów zagregowanych danych dotyczących wyniku sektora jednostek samorządowych pochodzących z wieloletnich prognoz finansowych uchwalonych w tym roku (WPF 2011). Obecnie, w oparciu o przekazane przez Ministerstwo Finansów jednostkowe dane obejmujące dochody i wydatki wszystkich JST planowane na lata 2012–2015, możemy pokazać, że proponowane przez nas rozwiązanie problemu limitu deficytu JST jest absolutnie bezpieczne z punktu widzenia celów deklarowanych przez MF. Ponadto analiza danych wskazuje na możliwość zastosowania mechanizmu pozwalającego wyeliminować lub co najmniej istotnie ograniczyć potencjalne niedogodności dla samorządów.

DEFICYT TOPNIEJE, POJAWIA SIĘ NADWYŻKA

Agregacja planowanych wyników budżetów poszczególnych JST w latach 2011–2015 daje zaskakujący obraz sektora samorządowego. Deficyt rośnie tylko do roku 2011, kiedy to osiąga wartość blisko 19 mld zł (co stanowi 11 proc. planowanych dochodów JST). W kolejnym roku prognozowany wynik sektora samorządowego jest nadal ujemny, lecz wynosi zaledwie 1 mld zł. Od roku 2013 występuje rosnąca nadwyżka. Prognozy te pokazują, że zadziałały konserwatywne mechanizmy wprowadzone w życie ustawą o finansach publicznych z 2009 roku. Nakłada ona na władze samorządowe obowiązek równoważenia budżetu bieżącego począwszy od 2011 roku. Zmieniła się także formuła wskaźnika zadłużenia – przepisy odchodzą od sztywnych limitów długu w relacji do dochodów na rzecz reguły bliższej badaniu indywidualnej zdolności kredytowej jed-

nostek samorządowych. Nowy wskaźnik zacznie obowiązywać od 2014 roku. Limity będą jednak obliczane na podstawie wyników za trzy ostatnie lata, co oznacza, że już tegoroczne wykonanie budżetu ma wpływ na ocenę zdolności kredytowej samorządów według nowej formuły. Warto podkreślić, że wieloletnie prognozy finansowe sporządzane były w roku 2010, gdy nikt nie zapowiadał jeszcze wprowadzenia limitu deficytu.

Radykalne obniżenie planowanego deficytu JST wynika więc z konieczności spełnienia już istniejących konserwatywnych reguł dyscyplinujących samorządy (pewne znaczenie ma także wygaszanie dostępnych dotacji inwestycyjnych z UE w ramach bieżącej perspektywy budżetowej).

DODATKOWE ZABEZPIECZENIE

Skoro wprowadzone dotychczas rozwiązania przyniosły już efekt w postaci radykalnej poprawy wyniku budżetów JST, po co wprowadzać nowe reguły? Resort finansów najwyraźniej nie wierzy w projekcje zawarte w wieloletnich prognozach finansowych. Zamiast jednak podważać wprowadzone dotychczas i sensowne (co do zasady) rozwiązania, należy podjąć starania zmierzające do ich ugruntowania w praktyce samorządowej. Cel ten zapewni wprowadzenie na okres przejściowy zakazu powiększania deficytu JST w stosunku do zaplanowanego pierwotnie w WPF 2011. Takie rozwiązanie dałoby każdemu samorządowi możliwość zrealizowania zaplanowanych inwestycji (samorządy, które planowały nadwyżkę, mogłyby nawet realizować nowe inwestycje, pod warunkiem że ich budżet byłby co najmniej zrównoważony), nie stojąc w sprzeczności z celem w skali makro: obniżaniem deficytu sektora finansów publicznych. W tabeli pokazujemy, jakie skutki w skali całego sektora ma nasza propozycja. Dla poszczegól-

Plany finansowe JST zawarte w WPF 2011 (kwoty w mln zł)

Lp.		2011	2012	2013	2014	2015
Zagregowany wynik całego podsektora JST						
1.	kwota	-18 985	-1 044	3 358	5 782	7 123
2.	% dochodów	-10,9%	-0,6%	1,9%	3,4%	4,4%
3.	% PKB Polski	-1,27%	-0,06%	0,20%	0,32%	0,37%
Grupa JST planujących nadwyżkę						
4.	Liczba JST planujących nadwyżkę	461	2046	2402	2542	2435
5.	Suma nadwyżek budżetowych JST planujących nadwyżkę	638	4 388	5 934	6 625	7 360
Grupa JST planujących deficyt						
6.	Liczba JST planujących deficyt	2276	677	324	171	81
7.	Łączny deficyt JST	-19 623	-5 431	-2 576	-843	-237
8.	planujących deficyt	kwota				
	% dochodów wszystkich JST	-11,2%	-3,1%	-1,5%	-0,5%	-0,1%
9.	% PKB Polski	-1,31%	-0,34%	-0,15%	0,05%	-0,01%
Porównanie proponowane limitów						
10.	Maksymalny deficyt podsektora JST (jako procent dochodów), jaki teoretycznie może powstać przy proponowanym przez MF limicie deficytu	-	-4,0%	-3,0%	-2,0%	-1,0%
11.	Maksymalny deficyt podsektora JST (jako procent dochodów), jaki teoretycznie może powstać przy zablokowaniu możliwości zwiększania deficytu w stosunku do WPF 2011 (pozycja z wiersza 8.)	-	-3,1%	-1,5%	-0,5%	nie dotyczy
12.	Rezerwa jako % dochodów wszystkich JST (różnica między wielkościami w wierszu 11. i wierszu 10.)	nie dotyczy	0,9%	1,5%	1,5%	nie dotyczy

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych MF opartych na WPF 2011. Prognoza PKB z Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (dla lat 2011–2013) oraz z wytycznych Ministerstwa Finansów na potrzeby sporządzania WPF. Uwaga: Dane dla 2015 roku dotyczą tylko tych JST, których WPF 2011 obejmowały swoim horyzontem ten rok (91 proc. JST).

Zdjęcie: ©Maritin Fischer/Shutterstock.com

nych lat pokazujemy osobno zagregowaną nadwyżkę JST, zagregowany deficyt JST oraz wynik całego sektora będący sumą tych dwóch wielkości. Jeśli zablokuje się możliwość uchwalenia w latach 2012–2015 deficytów wyższych niż zaplanowane w WPF 2011, to nawet gdyby planowana nadwyżka w latach 2012–2015 stopniała do zera, cały sektor JST nie mógłby mieć wyniku gorszego niż łączny ujemny wynik samorządów planujących deficyt w WPF 2011. Porównanie tych wielkości (wiersz 10.) z proponowanymi przez MF limitami (wiersz 11.) pokazuje, że opisane przez nas rozwiązanie gwarantuje osiągnięcie celów deklarowanych przez MF ze sporą rezerwą, której wielkość pokazuje wiersz 12. tabeli.

GDY Z POWODU ZMIAN W HARMONOGRAMIE INWESTYCJI DANA JST „NIE WYKORZYSTA” W JEDNYM Z LAT DEFICYTU PRZEWIDZIANEGO W WPF 2011, MOGŁABY WYSTĄPIĆ DO MF O ZGODĘ NA „PRZENIESIENIE” CAŁOŚCI LUB CZĘŚCI „NIEWYKORZYSTANEJ” KWOTY NA ROK NASTĘPNY.

Wszystkie WPF sporządzone przez samorzady po raz pierwszy w tym roku obejmują obligatoryjnie horyzont do roku 2014 włącznie. Dlatego zakaz zwiększania deficytu w stosunku do planowanego w WPF 2011 powinien obowiązywać w proponowanej tu postaci do roku 2014. W kolejnych latach w zależności od wysokości deficytu sektora finansów publicznych rozwiązanie można będzie zmieniać.

NIEDOGODNOŚCI MOŻNA WYELIMINOWAĆ

Przedstawiciele samorządów zwrócili nam uwagę na niedogodności, jakie omawiana propozycja mogłaby stworzyć dla JST, w których opóźni się realizacja istotnych projektów inwestycyjnych. Jednostki takie zrealizują w danym roku deficyt mniejszy niż zakładany, lecz przeniesienie realizacji projektu na następny rok musiałoby spowodować zwiększenie deficytu w następnym roku powyżej wielkości planowanej. Zablokowanie możliwości uchwalania budżetu z deficytem większym niż planowany w WPF mogłoby zmusić JST do rezygnacji z planowanych projektów inwestycyjnych.

Dla złagodzenia tego problemu można zaproponować następujący mechanizm korygujący. W sytuacji, gdy z powodu zmian w harmonogramie projektów inwestycyjnych dana JST „nie wykorzysta” w jednym z lat deficytu przewidzianego

w WPF 2011, mogłaby wystąpić do MF o zgodę na „przeniesienie” całości lub części „niewykorzystanej” kwoty deficytu na rok następny. Zgoda MF powinna być uzależniona od tego, czy i w jakiej części wnioski tego typu mieszczą się w rezerwie wskazanej w wierszu 12. tabeli. Można wprowadzić wymóg zgłaszania i rozpatrywania przez MF takiego wniosku w terminie umożliwiającym ujęcie ewentualnego zwiększenia deficytu w budżecie JST na kolejny rok. MF powinno obliczyć i ogłosić kwotę „dodatkowego deficytu” wynikającego ze wszystkich złożonych wniosków. W przypadku, gdy kwota dodatkowego deficytu nie będzie przekraczała rezerwy, wszyscy wnioskujący powinni automatycznie uzyskać zgodę na „przeniesienie” deficytu. Natomiast gdy dodatkowy deficyt przewyższy rezerwę, konieczne będzie proporcjonalne zmniejszenie przyznawanych kwot, tak aby suma zaakceptowanego dodatkowego deficytu była równa rezerwie.

Rozwiązanie to jest opcjonalne w stosunku do trzonu propozycji, jakim jest rezygnacja z wprowadzania nowych reguł wydatkowych połączona z okresowym zakazem powiększania deficytu w stosunku do planowanego w WPF 2011.

CZY POTRZEBNE JEST DODATKOWE ZABEZPIECZENIE?

Z relacji prasowych wynika, że w dniu 25 maja 2011 samorządowcy uzgodnili z ministrem finansów, że proponowane przez resort limity wejdą w życie, lecz będą dotyczyły deficytu całego sektora JST, a nie pojedynczych samorządów. Do ustalenia w następnych tygodniach pozostawiono jednak kluczową kwestię: jak zapewnić, że deficyt całego sektora samorządowego zmieści się w uzgodnionych limitach?

W świetle optymistycznych prognoz przedstawionych na wykresie i w tabeli wydawać się może, że dodatkowy mechanizm kontrolowania deficytu JST nie jest w ogóle potrzebny. Przyjęcie takiego założenia łączyłoby się jednak z pewnym ryzykiem w sytuacji objęcia Polski procedurą nadmiernego deficytu. Co prawda największe miasta (poza wyjątkami – jak Katowice czy Szczecin) w dużej mierze wykorzystywały już swój potencjał do zadłużania i będą utrzymywać nadwyżkę. Jednak mniejsze jednostki często dopiero teraz odkrywają możliwości płynące z finansowania dłużnego. Choć obecnie nie planują deficytu, w świetle dziś obowiązującego prawa nic nie broni im zmieniać WPF w kolejnych latach. Zwiększanie deficytu przez mniejsze gminy może diametralnie zmienić obraz sektora, jeśli będzie zachodziło masowo. Prawdopodobieństwo takiego scenariusza zwiększa fakt, że banki mają wysoką nadpłynność i będą chciały pozyskać mniejsze gminy jako

kredytobiorców. Nasza propozycja, zakładająca zakaz powiększania deficytu w stosunku do planowanego w WPF, zapobiega takiemu rozwojowi wypadków w okresie, gdy Polska jest objęta procedurą nadmiernego deficytu.

Warto odnieść się tu do rozważanej publicznie propozycji, aby przyspieszyć o rok obowiązywanie reguły ograniczającej kwoty, jakie JST może przeznaczyć w danym roku na spłatę i obsługę zadłużenia, która według obecnego stanu prawnego ma po raz pierwszy dotyczyć budżetu JST w roku 2014 (wskaźnik z art. 243 ustawy o finansach publicznych z 2009 roku).

Rozwiązanie takie byłoby niepotrzebne, gdyż wskaźnik – mimo że wchodził w życie w roku 2014 – już obecnie zmusza samorzady do ograniczania deficytu i wypracowywania nadwyżki. Wynika to z faktu, że maksymalna kwota, jaką dana JST będzie mogła przeznaczyć na obsługę i spłatę zadłużenia w roku 2014, zależeć będzie od średniej kwoty nadwyżki operacyjnej w latach 2011–2013.

Co więcej, rozwiązanie takie byłoby szkodliwe, gdyż spowodowałoby destabilizację w wieloletnich planach samorządów uwzględnionych w WPF, zmusiłoby wiele z nich do istotnej rewizji tych planów czy restrukturyzacji zadłużenia, a w niektórych przypadkach samorzady nie miałyby możliwości dostosowania swoich planów tak, aby w skróconym czasie spełnić wszystkie ustawowe wymogi.

Proponowane przez nas rozwiązanie daje ministrowi finansów gwarancję realizacji zadeklarowanego (m.in. w liście do Komisji Europejskiej) obniżenia deficytu podsektora JST o takiej samej sile, jak limity proponowane oryginalnie przez MF. Jednocześnie, w przeciwieństwie do oryginalnej propozycji MF, pozwala samorządom kontynuować projekty inwestycyjne, których realizacja była uwzględniona w uchwalonych w tym roku wieloletnich prognozach finansowych. Rozwiązanie takie – obowiązujące do roku 2014 włącznie – dałoby czas na przeprowadzenie merytorycznej dyskusji nad potrzebą zmian w przepisach dotyczących finansów samorządowych (w tym ewentualnie z ustanowieniem trwałego limitu deficytu) i wprowadzanie nowych przepisów z odpowiednim vacatio legis. ■



STEFAN KAWALEC

prezes firmy doradczej Capital Strategy (www.capitalstrategy.pl), były wiceminister finansów



AGATA MIŚKOWIEC

analityk w Capital Strategy