

Stefan Kawalec, Agata Miśkowiec

Spór o deficyt

Ograniczenie deficytu sektora finansów publicznych można osiągnąć, destabilizując finanse samorządów znacznie mniej, niż to proponował minister finansów

Szybki wzrost deficytu jednostek samorządu terytorialnego (JST) w latach 2008 – 2010 i konieczność ograniczenia deficytu całego sektora finansów publicznych skłoniły ministra finansów do sformułowania propozycji wprowadzenia limitów ograniczających zdolność JST do generowania deficytu. Zgodnie z tą propozycją deficyt jednostki samorządu terytorialnego nie mógłby w 2012 r. przekraczać 4 proc. dochodów, a następnie co roku limit ten byłby obniżany o 1 pkt proc., aż do osiągnięcia w 2015 r. docelowego poziomu 1 proc. dochodów JST.

W stanowisku przedstawionym Komisji Europejskiej minister finansów stwierdził, że limity te pozwolą uzyskać w 2012 r. spadek deficytu JST wobec 2010 r. o wielkość równą 0,4 proc. PKB.

Propozycja Ministerstwa Finansów spowodowała protesty przedstawicieli samorządów i zaniepokojenie wielu obserwatorów. Deficyt sektora samorządowego nie jest przejadany, lecz służy finansowaniu inwestycji i pozwala wykorzystać fundusze unijne. Wydatki inwestycyjne samorządów mają też bardzo istotny pozytywny wpływ na koniunkturę gospodarczą.

Nasza propozycja

W artykule „Awantura o deficyt samorządów” („Rz” z 4 maja), opierając się o pochodzące z Ministerstwa Finansów zagregowane dane dotyczące wyniku sektora jednostek samorządowych pochodzące z wieloletnich prognoz finansowych uchwalonych w tym roku (WPF 2011), przedstawiliśmy pogląd, że cele, jakie chce zrealizować minister finansów, można osiągnąć znacznie mniej destabilizując finanse samorządów.

Zaproponowaliśmy, by wobec objęcia Polski unijną procedurą nadmiernego deficytu na okres przejściowy wprowadzić zakaz powiększania deficytu JST w stosunku do zaplanowanego pierwotnie w wieloletnim planie finansowym 2011. Takie rozwiązanie dałoby każdemu samorządowi możliwość zrealizowania zaplanowanych inwestycji, nie stojąc w sprzeczności z zadeklarowanymi przez ministra finansów celami w zakresie obniżania deficytu całego podsektora JST.

Obecnie, opierając się na przekazanych przez Ministerstwo Finansów jednostkowych danych obejmujących dochody i wydatki wszystkich JST planowanych na lata 2012 – 2015 według WPF 2011, możemy pokazać, że zaproponowane przez nas rozwiązanie 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.

Gwarancja osiągnięcia celu

W tabeli pokazujemy dla poszczególnych lat osobno zagregowaną nadwyżkę grupy JST planujących nadwyżkę, zagregowany deficyt grupy JST planujących deficyt oraz wynik całego sektora będący sumą tych dwóch wielkości.

Jeśli zablokuje się możliwość uchwalania w l. 2012 – 2015 deficytów wyższych niż zaplanowane w WPF 2011, to nawet gdyby wszystkie JST planujące nadwyżkę w l. 2012 – 2015 nie zrealizowały jej, cały sektor JST w żadnym z tych lat nie mógłby mieć wyniku gorszego niż łączny deficyt JST, które deficyt planowały w WPF 2011.

Tabela. Plany finansowe JST zawarte w WPF 2011. Kwoty w mln złotych.

| 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 planujących deficyt | kwota | - 19 623 | -5 431 | -2 576 | -843 | -237 |
| 8 | | % 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 o 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% JST).

Porównanie tych wielkości (wiersz 10.) z proponowanymi przez MF limitami (wiersz 11.) pokazuje, że proponowane przez nas rozwiązanie gwarantuje osiągnięcie celów deklarowanych przez MF ze sporą rezerwą, której wielkość pokazuje wiersz 12. tabeli.

Wszystkie WPF sporządzone przez samorządy 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.

Potencjalne niedogodności

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. A gdy dodatkowy deficyt przewyższy rezerwę, konieczne będzie proporcjonalne zmniejszenie przyznawanych kwot, tak by suma zaakceptowanego dodatkowego deficytu była równa rezerwie.

Proponowane rozwiązanie daje ministrowi finansów gwarancję realizacji zadeklarowanych (m.in. w liście do Komisji Europejskiej) celów w zakresie obniżenia deficytu podsektora JST o takiej samej sile, jak limity proponowane oryginalnie przez MF. Jednocześnie rozwiązanie to, w przeciwieństwie do oryginalnej propozycji MF, pozwala samorządom kontynuować projekty inwestycyjne, których realizacja była uwzględniona w uchwalonych w tym roku wieloletnich prognozach finansowych.

Najnowsze uzgodnienia

Z relacji prasowych wynika, że w środę 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 pozostawiono jednak kluczową kwestię: jak zapewnić, że deficyt całego sektora JST zmieści się w uzgodnionych limitach?

W świetle optymistycznych prognoz wynikających z WPF 2011, wydawać się może, że dodatkowy mechanizm kontrolowania deficytu JST nie jest w ogóle potrzebny. Przyjęcie takiego założenia łączyłoby się jednak z pewnym ryzykiem.

Co prawda największe miasta (poza wyjątkami – jak Katowice czy Szczecin) w dużej mierze wykorzystały już potencjał do zadłużania i będą utrzymywać nadwyżkę. Jednak mniejsze jednostki często dopiero teraz odkrywają możliwości płynące z finansowania dłużnego. Mimo iż 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 mające 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.

Stefan Kawalec jest prezesem firmy doradczej Capital Strategy, był wiceministrem finansów;

Agata Miśkowiec jest analitykiem Capital Strategy

Rzeczpospolita