

Ministerstwo Finansów (MF) przygotowało projekt ustawy ograniczającej kwotowo deficyt jednostek samorządu terytorialnego. FOR pozytywnie ocenia działania mające na celu ograniczenie deficytów. Docelowo rządzący powinni dążyć do proponowanej przez FOR reguły zrównoważonego budżetu władz lokalnych.

• Opis przypadku

Ministerstwo Finansów w projekcie ustawy z dnia 8 grudnia 2011 r. zaproponowało wprowadzenie regulacji ograniczających poziom deficytu w jednostkach samorządu terytorialnego (JST).

- Docelowo od 2014 r. suma deficytów JST i ich związków, jak również wyników poszczególnych samorządowych osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych, nie może w danym roku budżetowym być wyższa niż 8 mld zł.
- W okresie przejściowym 2012-2013 limit ten będzie wynosił odpowiednio 10 mld zł i 9 mld zł.
- Utrzymany zostanie limit 60 proc. zadłużenia do dochodów dla poszczególnych JST, a od 2013 r. do limitu zadłużenia wliczany byłby dług zaciągany przez samorządy na pokrycie wkładu własnego w finansowaniu projektów unijnych.
- Zaostrzeniu mają ulec warunki odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych w przypadku przekroczenia przez JST poziomu długu, spłaty zobowiązań lub niezachowania wyniku budżetu.

• Ocena eksperta FOR

Obniżenie poziomu deficytu sektora finansów publicznych (SFP) powinno być jednym z priorytetów rządzących. W debacie publicznej często używa się sformułowania „wydatki samorządowe” jako czegoś pozytywnego w opozycji do szkodliwych „wydatków rządowych”. Jest to fałszywy podział, ponieważ oba typy wydatków należą do wydatków publicznych. Propozycja MF, której celem jest realne ograniczenie poziomu deficytów kreowanych przez władze lokalne jest krokiem w dobrym kierunku. Mniejszy deficyt na szczeblu lokalnym przyczyni się do większej stabilności finansów publicznych i pozwoli na szybszy wzrost gospodarczy w długim okresie.

Rządzący powinni przede wszystkim dążyć do ograniczania nadmiernych, często antyrozwojowych, wydatków. Oszczędności te nie mogą ograniczać się tylko do władzy centralnej. W 2010 r. wydatki władz lokalnych stanowiły 15 proc. PKB. W tym samym roku całość wydatków SFP wynosiła 45,4 proc. PKB (Eurostat). Nie ma więc powodu, dla którego władze lokalne, odpowiedzialne za około 1/3 całkowitych wydatków publicznych, powinny pozostawać zwolnione z programu ograniczania wydatków w celu zmniejszenia poziomu deficytu w Polsce.

W ostatnich latach wydatki inwestycyjne były najszybciej rosnącą kategorią wydatków władz lokalnych. Niemniej jednak w wartościach absolutnych to wydatki bieżące odnotowały największy przyrost w latach 2007-2010. W okresie tym wydatki władz lokalnych wzrosły o 48,5 mld zł, w tym wydatki bieżące o ponad 30 mld zł, z czego 13 mld zł stanowił wzrost wydatków na wynagrodzenia. Dane GUS pokazują, że (uwzględniając zmiany metodologiczne) w latach 2007-2010 w administracji samorządowej powstało ponad 30 tys. dodatkowych etatów. W wydatkach bieżących można dopatrywać się źródła wzrostu deficytu na szczeblu lokalnym.

Oprócz wydatków na inwestycje, władze lokalne często tłumaczą konieczność zadłużania się realizacją programów UE. Według danych MF zadłużenie związane ze współfinansowaniem projektów unijnych wahało się pomiędzy 1,4 a 1,9 proc. rocznych dochodów JST w latach 2008-2010. W tym samym okresie zadłużenie niezwiązane z realizacją tych projektów wzrosło z 15,5 do 25 proc. dochodów JST. Nawet przy założeniu, że metodologia MF zaniża poziom tego zadłużenia, to i tak tylko w latach 2007-2010 władze lokalne zadłużyły się na ponad 35 mld zł, a według Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w całej perspektywie na lata 2007-2013 władze lokalne będą potrzebować na wkłady własne we wszystkich inwestycjach ok. 26 mld zł. Realizacja projektów unijnych nie jest więc wystarczającym wytłumaczeniem nadmiernych deficytów i tłumaczy tylko niewielką część zadłużenia władz lokalnych.

Warto również przypomnieć, że od 2004 r. dynamika zadłużania się władz lokalnych przewyższała dynamikę zadłużania się władz centralnych. Na koniec 2010 r. dług JST sięgnął ok. 55 mld zł, co stanowiło ponad 7 proc. państwowego długu publicznego, a udział zadłużenia władz lokalnych w całkowitym zadłużeniu systematycznie rośnie. Porównując Polskę z krajami regionu, w 2010 r. dług władz lokalnych wynosił 3,9 proc. PKB, przy średniej dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej wynoszącej 3,1 proc. PKB.

Nie jest prawdą, że deficyt i dług są jedynymi sposobami finansowania inwestycji. Po pierwsze, władze lokalne mogą finansować inwestycje z oszczędności poprzez redukcję wydatków bieżących. Po drugie, inwestycje można realizować korzystając z partnerstwa prywatno-publicznego. W końcu, wydatki inwestycyjne mogą być finansowane ze środków uzyskanych z prywatyzacji i sprzedaży mienia.

Program ograniczania wydatków nie powinien omijać władz lokalnych stanowiących znaczącą część SFP. Tym samym ustalenie limitu deficytu i pozostawienie limitu długu jest krokiem w dobrym kierunku, który może przyczynić się do poprawy salda SFP i ograniczy nadmierne zadłużanie się władz lokalnych, szczególnie w celu pokrywania i tak już wysokich wydatków bieżących. Ponadto, zapisanie konkretnej wartości deficytu (8 mld zł) zwiększa skuteczność takiego ograniczenia. Postulowany przez samorzady limit wyrażony w proc. PKB pozwoliłby na wzrost deficytu przy wzroście PKB. Z kolei wzrost PKB wiąże się ze wzrostem dochodów, co powinno prowadzić do zmniejszania, a nie do zwiększania deficytu. Należy też podkreślić, że FOR proponował regułę zrównoważonego budżetu władz lokalnych i do takiego rozwiązania powinni docelowo dążyć rządzący.

Bibliografia

- Łaszek Aleksander, *Kto szybciej wydaje nasze pieniądze? Władze lokalne czy centralne?*, Analiza FOR nr 5/2011
- Samoń Dawid, *Zadłużenie i wydatki samorządów w Polsce na tle UE*, Analiza FOR nr 8/2011
- Tatała Marek, Łaszek Aleksander, *Zadłużenie samorządów: szybki wzrost w miastach, niewielki wpływ projektów unijnych*, Analiza FOR nr 7/2011

Kontakt do eksperta

Marek Tatała

e-mail: marek.tatala@for.org.pl

tel. +48 725 212 552

Forum Obywatelskiego Rozwoju

Al. J. Ch. Szucha 2/4 lok. 20, 00-582 Warszawa

tel. +48 22 628 85 11, fax +48 22 213 37 85

e-mail: info@for.org.pl

www.for.org.pl