

Przyjęty w grudniu przez rząd projekt budżetu państwa, zawiera nie tylko plan dochodów i wydatków sektora rządowego na rok 2012, ale również stanowi kluczowy dokument dla całych finansów publicznych, w tym wchodzących w ich skład, finansów samorządów. Dla podsektora samorządowego istotne są zapisane w przyjętym dokumencie założenia i wskaźniki makroekonomiczne, stanowiące podstawę do przygotowywanych przez poszczególne jednostki planów finansowych, nie tylko w zakresie bieżących budżetów, ale także planów wieloletnich.

W swoich planach, samorzady biorą pod uwagę budżetowe prognozy dotyczące podatków, w których mają udział, czyli dochodowych: od osób fizycznych oraz od osób prawnych. Ponadto, projekt budżetu zawiera nie tylko prognozowany wynik całego sektora finansów publicznych, ale także składających się na niego podsektorów, w tym także samorządowego.

Wobec powyższego, biorąc pod uwagę ponadto instrumenty, jakie posiada rząd (możliwość zmiany przepisów, nie tylko wykonawczych, ale i – poprzez większość sejmową – ustaw), należy uznać, że budżet (a na obecnym etapie projekt budżetu na rok 2012), wyznacza perspektywy finansowe samorządów na dany rok.

Niższy deficyt podsektora samorządowego?

Zanim przedstawione zostaną perspektywy dla finansów samorządowych na rok 2012, warto przyjrzeć się prognozowanemu wynikowi całego sektora publicznego, którego podsektor samorządowy stanowi istotny element. Według projektu budżetu na rok 2012, deficyt całego sektora ma być niższy niż 46,5 mld zł, tj. poniżej 3% założonego PKB, czyli Polska ma spełnić kryterium wyniku sektora publicznego zapisane w traktacie z Maastricht. Osiągnięcie wyniku założonego na rok 2012 oznaczałoby znaczący spadek deficytu sektora publicznego w porównaniu do lat poprzednich, który w roku 2010 przekraczał 110 mld zł, czyli ok. 8% PKB, a na rok 2011 w uzasadnieniu do ustawy budżetowej zapisano deficyt sektora publicznego w wysokości 75,4 mld zł. Deficyt sektora finansów publicznych na koniec roku 2011 powinien być jednak niższy od założonego i nie przekroczyć 65 mld zł, czyli ok. 4,3% PKB.

[mc4wp_form id="84"]

Jak na tle całego sektora przedstawiają się wyniki podsektora samorządowego? W projekcie ustawy budżetowej na rok 2012, zapisano deficyt podsektora samorządowego w wysokości 5,114 mld zł, czyli ok. 0,32% PKB. Taki wynik również

oznaczałby spadek deficytu w porównaniu do ostatnich lat. W 2010r. jednostki samorządu terytorialnego (JST) i ich związki zanotowały łączny deficyt budżetowy w wysokości blisko 14,7 mld zł, czyli ponad 1% PKB. Natomiast w uzasadnieniu do ustawy budżetowej na rok 2011, założono deficyt podsektora samorządowego w wysokości 10 mld zł, tj. ok. 0,66% PKB. Pomimo, że po III kwartale 2011r. podsektor samorządowy osiągnął nadwyżkę w wysokości ok. 3,2 mld zł, to wynik na koniec roku 2011 może być jedynie niewiele lepszy niż założone 10 mld zł deficytu. Pogorszenie wyniku notowanego po trzech kwartałach wynika ze specyfiki gospodarki finansowej samorządów i zwiększonych wydatków w ostatnim kwartale. W roku 2010, kiedy jak wspomniano, zanotowano łączny deficyt przekraczający 14,5 mld zł, po III kwartałach notowano nadwyżkę w łącznym wyniku podsektora samorządowego.

Również w roku 2012 dochody podsektora samorządowego mają być niższe od jego wydatków. W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej zapisano dochody podsektora samorządowego w łącznej wysokości 221,7 mld zł. W porównaniu do wielkości podanych w uzasadnieniu do ustawy na rok 2011, zaplanowane dochody mają być wyższe o ponad 6,6 mld zł, czyli wzrosnąć o ok. 3,1%. Dochody bieżące mają w roku 2012 wzrosnąć w porównaniu do roku 2011 o ponad 8,4 mld zł, czyli o 4,6%. Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych w podsektorze samorządowym zaplanowano w wysokości blisko 31,7 mld zł, czyli o 9,6% więcej o planowanych na rok 2011. Natomiast wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych założono w wysokości 7,9 mld zł, tj. o 8,2% więcej niż planowano na rok 2011. Zakładane wyższe wpływy stanowią konsekwencję założeń makroekonomicznych, przede wszystkim zakładanego wzrostu (realnego) gospodarczego w postaci dynamiki 2,5% PKB, a w przypadku PIT, także podniesienia od 2012 r. udziału jednostek samorządu terytorialnego, we wpływach z tego podatku, z 48,97% do 49,11%. Wzrost udziału w podatku od osób fizycznych uzasadniany jest systematycznym poszerzaniem zakresu zadań wykonywanych przez samorządy, choć należy mieć świadomość, że zwiększone w ten sposób wpływy nie zrównoważą dodatkowych obowiązków, a na skutek podniesienia udziału, do jednostek samorządowych wpłynie o ok. 100 mln zł więcej niż gdyby udział pozostał na niezmiennym (48,97%) poziomie, czyli zwiększy przewidywane dochody podsektora samorządowego o około 0,05 punktu procentowego.

Natomiast w zakresie wydatków podsektora samorządowego, w uzasadnieniu do projektu budżetu na rok 2012, założono ich wysokość na 226,8 mld zł, czyli mają być o ok. 1,8 mld większe od zapisanych w ustawie budżetowej na rok 2011, tj. o

ok. 0,8%. W listopadzie 2011r. roczny wskaźnik inflacji CPI wynosił 4,8%, natomiast na rok 2012r. w projekcie ustawy budżetowej – 2,8%. Nawet przy wskaźniku inflacji w wysokości zakładanej przez rząd (która prognoza wydaje się zaniżona), wzrost wydatków podsektora samorządowego o ok. 1,8 mld zł, oznacza realny spadek ich wysokości. Osiągnięcie wskazanego wyniku wydatków oznacza zaciskanie pasa w podsektorze samorządów, widoczne także w zakładanym nominalnym spadku wysokości wydatków kapitałowych, zawierających wydatki inwestycyjne. W roku 2012 wydatki kapitałowe samorządów mają zostać obniżone do 54,2 mld zł z poziomu 56,8 mld zł zapisanych w ustawie na rok 2011.

Zagrożony scenariusz spadku deficytu

Realizacja przedstawionego scenariusza, założonego w uzasadnieniu do ustawy budżetowej dla finansów podsektora samorządowego, wiąże się z zagrożeniami. Główne zagrożenie wynika ze słabszego od założonego wyniku gospodarki, z którym wiązałyby się niższe wpływy podatkowe, a także konieczność ponoszenia w niektórych obszarach większych wydatków. Jak wspomniano, w założeniach makroekonomicznych na rok 2012 przyjęto realną dynamikę wzrostu gospodarczego w wysokości 2,5% PKB. Założenia te mogą okazać się jednak zbyt optymistyczne, szczególnie gdyby nie znaleziono pozytywnego rozwiązania kryzysu zadłużeniowego państw ze strefy euro. Przyjęcie i wdrożenie rozwiązania, które uspokoiłoby na dobre rynki finansowe, wydaje się w chwili obecnej odległe, natomiast konsekwencje pogłębienia kryzysu dla realnej gospodarki są bardzo poważne. Raport „EMU Break – up” przygotowany i opublikowany w grudniu 2011r. przez ING stanowi, iż w przypadku opuszczenia w roku 2012 strefy euro przez Grecję, wspólnota walutowa zostanie dotknięta recesją w wysokości 1,6% PKB, a jej negatywne skutki odczuje również gospodarka Polski. Dużo bardziej poważne skutki wywołałby rozpad strefy euro, który zgodnie z powołanym raportem skutkowałby blisko 9% średnią recesją w państwach należących obecnie do wspólnoty walutowej, a w Polsce prowadziłby do ponad 6,5% spadku PKB i wzrostu bezrobocia do blisko 17%. Nie analizując w tym miejscu prawdopodobieństwa wystąpienia takiego scenariusza, należy mieć na uwadze, że słabsza od założonej koniunktura gospodarcza oddziaływać będzie na zarządzanie finansami samorządów.

Wspomniano, że w przypadku gdyby gospodarka była w roku 2012 w słabszej kondycji od zakładanej w projekcie budżetu, samorządy powinny zakładać konieczność poniesienia niektórych wydatków wyższych od zakładanych przy bardziej optymistycznej prognozie gospodarczej. Do takiej kategorii należą wydatki związane z obsługą zadłużenia publicznego, a szczególnie wrażliwe na ich wzrost są

jednostki o wysokim poziomie zadłużenia. Na wysokość wydatków związanych z obsługą zadłużenia wpływają ryzyka zmieniające się wraz z sytuacją makroekonomiczną, przede wszystkim: walutowe oraz stopy procentowej (szczególnie istotne przy wzroście inflacji spowodowanym gwałtownym osłabieniem złotego). Oba wspomniane rodzaje ryzyka wydają się być niedoszacowane w założeniach makroekonomicznych w projekcie ustawy budżetowej. W dokumencie tym założono, że na koniec roku 2012, za euro trzeba będzie płacić 4 zł, a za dolara 3,22 zł. Natomiast w przypadku występowania turbulencji na rynkach finansowych, wzrasta awersja do ryzyka, oznaczająca m.in. deprecjację walut takich jak złoty. Przykłady takiej sytuacji odnotowaliśmy podczas kryzysu finansowego w latach 2008 – 2009, kiedy za euro trzeba było płacić nawet powyżej 4,9 zł, czy w ostatnich miesiącach 2011r., kiedy jego cena dochodziła do 4,6 zł. Wspomniany raport ING zakłada, że tylko w przypadku opuszczenia w roku 2012 strefy euro przez Grecję (bez rozpadu całej strefy), cena dolara amerykańskiego zrówna się z ceną euro, i wyniesie 4,51 zł. O wskaźnikach inflacji wspomniano powyżej. Wyższa od zakładanej w prognozach inflacja prowadzi do wzrostu wydatków związanych z obsługą zadłużenia, jeżeli w instrumencie dłużnym (obligacje, kredyt) przyjęto zmienne oprocentowanie. W przypadku pogorszenia sytuacji gospodarczej, należy jednak zakładać spadek cen surowców na rynkach światowych, a właśnie ich ceny (głównie ropy), przyczyniają się do wzrostu inflacji.

Należy wskazać, że rosną zarówno liczba jednostek samorządowych o wysokim zadłużeniu, jak również łączna wysokość zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego i ich związków. Na koniec 2009r. zadłużenie podsektora samorządowego wynosiło 40,7 mld zł, by rok później wzrosnąć do 55,5 mld zł, a w połowie 2011 r. do 56,4 mld zł. Zadłużenie samorządów i ich związków od końca 2008 r. do połowy 2011 r. wzrosło łącznie o 94,1% przed konsolidacją i 107,7% po konsolidacji. Natomiast w dokumencie „Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012 – 2015” z grudnia 2011r., prognozuje się wzrost wysokości zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego do 64,4 mld zł na koniec 2011r. oraz do 70 mld zł na koniec 2012r. Po zmianie przepisów i wydaniu pod koniec 2010r. rozporządzenia, na mocy którego zakwalifikowano do tytułów dłużnych zobowiązania z tytułu kredytu kupieckiego, przedmiotowe wysokości zadłużenia samorządów mogą być nawet wyższe. Ponadto, mówiąc o zadłużeniu samorządów i wydatkach na jego obsługę, szczególnie w dłuższej perspektywie czasu, nie można zapominać o długu ukrytym. Gorsza sytuacja gospodarcza może także prowadzić do pogorszenia sytuacji spółek zależnych od samorządów, co oznacza konieczność ich dokapitalizowania, szczególnie istotną w przypadku

podmiotów wykonujących zadania na rzecz społeczności lokalnej. Reasumując, w projekcie ustawy budżetowej na rok 2012 założono łączne wydatki podsektora samorządowego na obsługę zadłużenia w wysokości niecałych 2,8 mld zł, co oznacza kwotę niższą niż przewidywaną na rok 2011 (ponad 3 mld zł). Przy wyższym zadłużeniu jednostek niż w roku 2011, scenariusz jest możliwy do realizacji tylko w przypadku poprawy sytuacji na rynkach finansowych i zwiększeniu awersji do ryzyka.

Potencjalne działania. Podsumowanie

Polska obecnie objęta jest procedurą nadmiernego deficytu sektora finansów publicznych, a jednym z priorytetów zarządzania finansami publicznymi, powinna być naprawa finansów i realne (bez zwiększania zadłużenia ukrytego) zmniejszenie deficytu. Obniżenie deficytu sektora publicznego wymaga również poprawy wyniku samorządów, które mogą spodziewać się (np. nowa reguła wydatkowa) dalszych działań zacieśniających ze strony ministra finansów, będącego odpowiedzialnym za wynik całego sektora publicznego. Co więcej, jeżeli Polska ma na stałe osiągnąć niski deficyt finansów publicznych, utrzymania tendencji zaciskania pasa samorządom można spodziewać się w przyszłości – przede wszystkim z uwagi na perspektywy demograficzne i coraz większe obciążenie systemu finansów publicznych wydatkami związanymi z zabezpieczeniem społecznym, czy wydatkami zdrowotnymi, w których w zdecydowanej większości samorządy bezpośrednio nie partycypują.

Sytuacja finansów publicznych, jak i wielu z jednostek samorządu terytorialnego, jednak już obecnie wymusza aktywne działania w zakresie zarządzania finansami, jeżeli założony spadek deficytu (podsektora jako całości) ma zostać osiągnięty. Aktywne zarządzanie finansami przez samorządy powinno oznaczać m.in. przygotowanie różnych scenariuszy na wypadek możliwego wystąpienia słabszej od przewidzianej w projekcie budżetu państwa sytuacji gospodarczej, które prowadziłyby do zmniejszenia wysokości dochodów oraz zwiększenia wydatków oraz przygotowanie takich rozwiązań, które pozwoliłyby, jeśli nie na ominięcie negatywnych skutków spowolnienia lub nawet recesji (wyższy deficyt, jeszcze większy wzrost zadłużenia), to przynajmniej ich złagodzenie. Oczywiście nie wszystkie samorządy są narażone w równym stopniu na skutki gorszego scenariusza gospodarczego, a podsektora samorządowego nie można traktować jako jednolitej całości, bo składają się nań różne szczeble (gminy, powiaty, miasta na prawach powiatu, województwa), wykonujące różne zadania, posiadające (również w ramach jednego szczebla) różną specyfikę lokalną, zarządzane przez

osoby o różnym przygotowaniu i doświadczeniu, ale nawet jednostki o najbardziej zdrowych podstawach, nie mogą się czuć całkowicie bezpieczne. Przygotowanie takich rozwiązań znajduje się w interesie społeczności zamieszkujących dane jednostki, aby jakość realizowanych zadań i świadczonych usług nie ulegała obniżeniu.

Co takie scenariusze mogą i powinny zakładać? Dość popularnym działaniem w niektórych samorządach w przypadku perspektywy pogorszenia wyniku czy wzrostu zadłużenia jest sprzedaż majątku (w tym nieruchomości). Takie działanie nie rozwiązuje problemów finansowych w dłuższej perspektywie, a co więcej, może prowadzić do utraty dochodów. Należy pamiętać, że w czasie dekonunktury popyt na nieruchomości czy przedsiębiorstwa komunalne spada, potencjalnym nabywcom trudniej uzyskać finansowanie zewnętrzne, a zatem ceny spadają.

Odwrotny od zamierzonego skutek może przynieść w wielu przypadkach podnoszenie stawek podatków lokalnych. Przekroczenie optimum wysokości wpływów na krzywej Laffera, prowadzi do spadku dochodów podatkowych. Może również wystąpić zjawisko „głosowania nogami”, czyli zameldowanie części mieszkańców w jednostkach, w których obciążenie podatkowe jest mniejsze.

W sytuacji, kiedy samorząd staje przed koniecznością zmniejszenia deficytu i zadłużenia, może także pojawiać się próba rozwiązania problemu przez ukrywanie jego wysokości, przy wykorzystaniu np. powiązanych właścicielsko spółek. Takie działanie, to jednak swoista gra na czas. Podobnie jak w meczu piłki nożnej, kiedy gra na czas kończy się stratą decydującego gola w ostatnich minutach, tak i gra na czas w finansach samorządowych, może okazać się fatalna w skutkach, a ukrywany dług i tak trzeba będzie spłacić, może nawet za swoich rządów, a często nawet za wyższą cenę, bo kredytodawcy za rolowanie mogą żądać więcej.

Pozostaje jeszcze niełatwa droga rzeczywistej restrukturyzacji finansów i ograniczania wydatków, tak aby z jednej strony wypełniać coraz wyższe wymagania wynikające z przepisów (od 2011 r. obowiązują zasady zrównoważonego budżetu bieżącego JST, a od 2014 r. wchodzi w życie system indywidualnych limitów dotyczących zaciągania długu, uzależniających możliwą wysokość zadłużenia poszczególnych jednostek od zdolności do jego spłaty), ale przede wszystkim w sposób jak najlepszy realizować zadania dla społeczności lokalnej. Taka restrukturyzacja wymaga na ogół odważnych decyzji, wyjścia poza utarte schematy. Droga taka w przypadku wielu jednostek, których władze chcą mieć zadowolonych mieszkańców (i wyborców!) oraz zdrowe finanse, jest jednak nieuchronna. Trudny

rok 2012 powinien wymuszać podjęcie takich działań.