

Nie ma zgody na propozycje resortu finansów

Trwa dyskusja na temat propozycji Ministerstwa Finansów dotyczącej dodatkowych ograniczeń deficytu sektora samorządowego. Jeżeli nie uda się wypracować kompromisu, samorządom grozi zapaść finansowa.

Według propozycji Ministerstwa Finansów (MF) deficyt sektora samorządowego miałby zostać ograniczony do 10 mld zł w 2012, 9 mld zł w 2013 i – docelowo – 8 mld zł od 2014 roku. Limit dotyczyłby sumy deficytów wszystkich jednostek samorządu terytorialnego (JST) i ich związków oraz wyników samorządowych osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych, a więc szpitali i instytucji kultury. Ministerstwo Finansów chce też utrzymać 60-proc. limit długu w stosunku do dochodów dla poszczególnych gmin, powiatów i województw.

Skutkiem wejścia w życie propozycji MF będzie konieczność ograniczenia w 2012 roku inwestycji samorządowych o ponad 5,7 mld zł. Na pewno odbije się to na wzroście gospodarczym Polski, poziomie bezrobocia oraz wykorzystaniu środków unijnych. Według regionalnych izb obrachunkowych, w przypadku niektórych samorządów nie wystarczą cięcia inwestycji, ale trzeba

będzie ograniczyć też wydatki bieżące. **Samorzady nie zgadzają się na propozycję MF.**

W piśmie do wiceminister finansów **Hanny Maj-szczyk** z 9 stycznia 2012 r., które w imieniu strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST) przesłał **Andrzej Porawski**, przypomina się, że podczas spotkania samorządów z premierem **Donaldem Tuskiem** w maju 2011 r. zapadły inne ustalenia. Uzgodniono wtedy, że limit JST zostanie ustalony na poziomie 0,6% produktu krajowego brutto. **Nie było mowy o ograniczeniu kwotowym.** Ponadto Donald Tusk zadeklarował podczas ubiegłorocznych negocjacji, że deficyt JST nie będzie przez rząd pogłębiany nakładaniem nowych zadań. Niestety, **obietnica ta nie została dotrzymana.** Tylko w II połowie 2011 r. i na początku 2012 r. weszły w życie przepisy, które zwiększają wydatki sektora samorządowego o prawie 2 mld zł. Dotyczy to m.in.:

- nałożenia na JST zadań związanych z przepisami o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej – samorzady oceniają, że ich koszt to minimum 700 mln zł,
- podwyższenia składki rentowej o 2% – dla budżetów JST oznacza to konieczność wydania ponad 900 mln zł,
- podniesienie akcyzy na paliwa, czyli *de facto* wzrost kosztów usług publicznych, a przede wszystkim transportu publicznego.

Wady reguły wydatkowej

Propozycje MF, według JST, nie tylko są niepotrzebne, ale też mają liczne wady. **Ich szczegółową analizę przeprowadziły m.in. Związek Gmin Wiejskich RP (ZGWRP) oraz władze województwa małopolskiego.**

Według ZGWRP, jednym z najważniejszych problemów jest to, że w proponowanych zasadach wyliczania

Komentuje



Paweł Tomczak, dyrektor Biura Związku Gmin Wiejskich RP

– *Związek Gmin Wiejskich RP, jak i pozostali przedstawiciele strony samorządowej KWRiST, stoją na stanowisku, że dotychczasowe zapisy w ustawie o finansach publicznych, a zwłaszcza nowy wskaźnik ograniczenia zadłużenia, są wystarczającym regulatorem poziomu zadłużenia i deficytu JST. Ponadto dotychczasowa praktyka wskazuje, że zaplanowany deficyt ostatecznie samorzady realizują w połowie (różne czynniki na to wpływają), więc mimo że zsumowany planowany deficyt jest na poziomie 12 mld, to prawdopodobnie zostanie on zrealizowany w wysokości 6 mld.*

Notowała wiol

i dzielenia limitu MF wzięło pod uwagę jedynie deficyt. Natomiast pominęło zupełnie jednostki z nadwyżką. Tym samym limit jest niższy, niż mógłby być.

Zdaniem władz Małopolski, włączenie do limitu deficytu wyników finansowych osób prawnych, zwłaszcza szpitali, również spowoduje, że ostateczna wysokość limitu dla JST będzie dużo niższa. Zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę ogromne zadłużenie szpitali. Zauważono też, że np. szpitale nie są w stanie określić do 25 sierpnia (tego wymaga propozycja MF) dochodów, wydatków i wyniku finansowego na przyszły rok. Dane te znane są dopiero po podpisaniu przez szpital umowy z Narodowym Funduszem Zdrowia, czyli najwcześniej w listopadzie lub grudniu. Składane w sierpniu informacje o prognozowanych przychodach nie będą więc realistyczne.

Ponadto, według małopolskiej analizy, *„propozycja limitowania deficytu jest z góry skazana na niepowodzenie, ponieważ nie jest możliwe opracowanie adekwatnego mechanizmu alokowania deficytu ogółem na indywidualne deficyty samorządów gminnych, powiatowych i wojewódzkich (dla biednych i bogatych, zadłużonych*



Według RIO, w przypadku niektórych samorządów cięcia inwestycji nie wystarczą.

Samorzady wywiązały się ze zobowiązań, rząd – nie



Andrzej Porawski, dyrektor Biura Związku Miast Polskich

– Z danych zebranych przez miasta należące do Unii Metropolii Polskich wynika, że planowany deficyt, który wynikał z Wieloletnich Prognoz Finansowych już po korektach

dokonywanych w ciągu roku, został wykonany w roku 2009 na poziomie 58%, w 2010 – 59%, a w 2011 – 61%. Warto przypomnieć, że samorząd, planując budżet, musi zapisać do niego wszystkie inwestycje, które chce zrealizować czy złożyć na ich dofinansowanie wnioski do Komisji Europejskiej. Ministerstwo Finansów przez cały czas ma pretensje, że samorzady planują, a potem nie wykonują. Te niewykonania nie są najczęściej związane z rezygnacją z danej inwestycji, ale z przesunięciami, wynikającymi z procedur zamówień publicznych czy rozpatrywania wniosków unijnych. Jeżeli w 12 największych miastach wykonaliśmy w roku 2011 planowany deficyt na poziomie 60%, to można przyjąć, że jest taka prawidłowość. Ministerstwo Finansów przyjęło to wreszcie do wiadomości i w projekcie budżetu państwa na rok 2012, założono deficyt samorządu terytorialnego na poziomie 5,2 mld zł.

W ustawie o finansach publicznych rząd chce wprowadzić limit 10 mld zł. Z naszych szacunków dotyczących planów wychodzi rocznie 10,4 mld zł. Jeśli wykonamy go na poziomie 60%, a tak zapewne się stanie, to pod koniec roku będzie to 6,3 mld zł. Deficyt naszego sektora wynosił w roku 2010 roku 15 mld zł i podczas ubiegłorocznego majowego posiedzenia KWRiST umówiliśmy się z premierem na zmniejszenie tego deficytu o 0,4% PKB, do poziomu mniej więcej 10 mld zł. Na 2012 rok zaplanowaliśmy 10,5 mld zł, z czego wynika, że jest duże prawdopodobieństwo, że wykonanie będzie na poziomie 6,3–6,5 mld zł. **To oznacza, że z nawiązką wykonaliśmy to, do czego się zobowiązaliśmy. Skoro to zrobiliśmy, a w następnych latach planujemy nadwyżkę, to nie ma żadnej potrzeby, aby wprowadzać dodatkowe zapisy do ustawy o finansach publicznych.** Zapisy ograniczające deficyt są już w tej ustawie i ograniczają możliwość zadłużania JST w sposób o wiele bardziej restrykcyjny niż te obowiązujące wcześniej. Dzisiaj możemy rocznie obsłużyć tylko tyle deficytu, ile wynosiła nadwyżka budżetowa operacyjna z trzech ostatnich lat. Jak ktoś nie ma nadwyżki, to nie może w ogóle obsłużyć swojego zobowiązania i nie może mieć deficytu w następnych latach. Związek Miast Polskich postanowił wystosować w sprawie wprowadzania nadmiernych ograniczeń deficytu JST pismo do Komisji Europejskiej.

Notowała JP

Komentuje



Rafał Cieślak, współnik zarządzający
w Kancelarii Doradztwa Gospodarczego
Cieślak&Kordasiewicz

– W uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw z 8 grudnia 2011 r. stwierdzono, że udział długu JST w państwowym długu publicznym szybko rośnie, co stanowi zagrożenie przekroczenia tzw. drugiego progu ostrożnościowego (czyli 55% długu w stosunku do PKB). Ciekawe, że to właśnie samorządy, które realizują z powodzeniem większość inwestycji rozwojowych, w tym z udziałem środków europejskich, oraz odpowiadają za największą liczbę zadań publicznych, zostały wskazane jako podstawowy czynnik ryzyka związanego z przekroczeniem limitów ostrożnościowych.

Projekt przewiduje, że suma deficytów poszczególnych JST i ich związków nie może przekroczyć docelowo 8 mld zł, który to poziom zacznie obowiązywać już w 2014 roku. Należy pamiętać, że będzie to pierwszy rok nowego okresu programowania Unii Europejskiej 2014–2020, a zatem czas zaciągania zobowiązań na realizację projektów z udziałem środków europejskich. W tym kontekście projekt budzi szczególne wątpliwości, zwłaszcza że włączono do niego także wyniki finansowe samorządowych osób prawnych.

Rozumiem, że w czasach spowolnienia gospodarczego i nadchodzącego kryzysu wszyscy powinni poddać się ostrzejszemu reżimowi związanemu z wydatkowaniem środków publicznych. Śledząc jednak dyskusję dotyczącą tzw. reguły wydatkowej oraz innych propozycji Ministra Finansów, odnoszę wrażenie, że bywa ona w efekcie dosyć jednostronna. Dlatego też nie dziwię się reakcjom samorządowców i ich krytycznemu stanowisku wobec tego projektu.

Notowała wiol

i niezadłużonych, inwestujących i nieinwestujących, działających sprawnie w obszarze regionalnych programów operacyjnych i działających wolniej)”. Dlatego ewentualne ograniczenia mają sens jedynie w odniesieniu do długu, czyli tak, jak jest w obecnie obowiązujących przepisach.

Władze Małopolski uważają również, że **propozycja utrzymania wskaźnika długu 60% równoległe do wskaźników wieloletniej prognozy finansowej jest nie do przyjęcia**, zwłaszcza że zaproponowany przez MF sposób obliczania tego wskaźnika będzie bardziej restrykcyjny niż obecnie obowiązujący. Ma on bowiem obejmować też wkład własny do projektów unijnych.

Autorzy analizy zwracają także uwagę, że od 2014 roku, kiedy ma obowiązywać limit 8 mld zł, będzie już realizowana perspektywa finansowa Unii Europejskiej 2014–2020. A proponowane przez MF regulacje uniemożliwią JST skorzystanie z nowych unijnych środków.

Samorządowe propozycje

W styczniu 2012 r. odbyły się spotkania **Zespołu Finansów Publicznych KWRiST**, podczas których strony próbowały wypracować kompromis. Poproszono m.in. przedstawicieli samorządów o przygotowanie własnych propozycji ograniczenia deficytu. Strona samorządowa Zespołu Finansów Publicznych KWRiST zaproponowała, aby:

- 1) JST miały obowiązek uchwalić wynik finansowy (czyli różnicę między dochodami a wydatkami) nie niższy niż określony w wieloletniej prognozie finansowej (WPF) obowiązującej na 30 czerwca roku budżetowego;
- 2) JST miały prawo zmniejszyć wynik finansowy o:
 - niewykorzystany wynik finansowy z lat poprzednich, wolne środki z poprzedniego roku oraz przychody z prywatyzacji,
 - zobowiązania wynikające z realizacji projektów unijnych oraz innych zagranicznych środków pomocowych, a także części narodowych programów inwestycyjnych (np. orliki, drogi lokalne),
 - wydatki związane z likwidacją skutków klęsk żywiołowych i innych nadzwyczajnych wydarzeń – w tym przypadku wymagana byłaby zgoda Ministra Finansów,
 - zobowiązania wynikające z przekształcenia szpitali;
- 3) wynik finansowy mógł być zmniejszony do 15 września roku budżetowego, a po tym terminie – jedynie za zgodą Ministra Finansów.

W przypadku gdy deficyt całego sektora przekroczy limit, Minister Finansów zobowiązywałby te jednostki, które zwiększyły deficyt w stosunku do WPF obowiązującej na 30 czerwca, do proporcjonalnego zmniejszenia tego wskaźnika. Z jednoczesnym wskazaniem, o ile deficyt ma być zmniejszony. Samorządy będą miałyby na to 45 dni. Jeżeli JST nie wywiązałyby się z tego obowiązku, budżet i WPF ustalałaby RIO.

Propozycje samorządowców trafiły do resortu finansów. Tam mają być sprawdzone ich konsekwencje finansowe. Pozytywnie na ich temat wypowiedziała się wiceminister Hanna Majszczyk.

Wioletta Kępka