

Finanse samorządu terytorialnego w 2011 roku

ELŻBIETA CHOJNA-DUCH

Globalny kryzys gospodarczy dotknął sferę finansów publicznych i podmioty tego sektora, w tym jednostki samorządu terytorialnego na całym świecie, a także w Polsce, ograniczając ich możliwości finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych.

Finanse państwa oraz finanse samorządu terytorialnego stanowią w Polsce, podobnie jak w większości państw Unii Europejskiej, finanse publiczne unitarnego państwa. Ich wzajemna zależność opiera się na wspólnych ekonomicznych podstawach źródeł dochodów budżetowych, a źródłem dochodów samorządu terytorialnego jest wypracowany krajowy produkt gospodarczy. Wszystkie więc problemy gospodarki i finansów państwa – jak niższe dochody budżetowe, wzrost bezrobocia, wysokość inflacji i spadek płac realnych, a zwłaszcza rosnącego zadłużenia w konsekwencji redukcji wykorzystania środków z Unii Europejskiej, stają się również problemami finansów skali regionalnej i lokalnej. Występują one w różnym zakresie w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego, choć spadek dochodów budżetów i kwestie zadłużenia odczuwają najbardziej duże miasta.

W 2010 r. tempo wzrostu dochodów ogółem jednostek samorządu terytorialnego było dodatnie, dzięki wyższym dochodom z subwencji ogólnej (w szczególności środkom na podwyżki wynagrodzeń dla nauczycieli) podatku od nieruchomości oraz wyższym dochodom z majątku. Wpływy z udziałów w podatkach państwowych (zwłaszcza CIT, ale w mniejszym stopniu i PIT) były natomiast niższe, głównie ze względu



Fot. Wojciech Łacznicki

Prof. dr hab. Elżbieta Chojna-Duch, wykładowca Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Członek Rady Polityki Pieniężnej.

na wyższe zwroty tych podatków w ramach rozliczenia rocznego za 2009 r. oraz odliczenia strat z lat ubiegłych. W II kwartale poprzedniego roku była

to najniższa dynamika od IV kw. 2003 r. Z kolei w następnych miesiącach ub.r. zmniejszyły się dochody samorządów pochodzące z dotacji rozwojowej z bu-



Fot. Wojciech Łazwiński

Redaktor naczelny prezentuje autorce relację z warszawskiej konferencji dla JST.

dżetu państwa. Budżetom samorządów natomiast przekazano dotacje budżetowe na finansowanie świadczeń dla ofiar powodzi oraz usuwanie skutków tej klęski żywiołowej.

Tempo wydatków bieżących i majątkowych jednostek samorządu terytorialnego w III kw. ub.r. nieco osłabło (5,4 proc. r./r.), co było w istotnej mierze związane z efektem bazy 2009 r. Niemniej wybory samorządowe (listopad 2010 r.) wpłynęły na ich wzrost w okresie poprzedzającym. W tym czasie nastąpił też wzrost wydatków na świadczenia społeczne, w efekcie wypłaty zasiłków dla powodzian oraz podwyżki świadczeń z pomocy społecznej, która weszła w życie w listopadzie 2009 r. Niższa zaś niż w poprzednich kwartałach dynamika wydatków majątkowych w pierwszej połowie roku spowodowana była porównaniem właśnie do 2009 r. Samorząd terytorialny rozpoczął bardzo intensywny proces absorpcji środków unijnych z obecnej perspektywy finansowej. Wydatki inwestycyjne w cią-

gu tego roku odnotowały silny wzrost w porównaniu do wydatków zrealizowanych na ten cel w 2008 r. (należy dodać, że 2008 r. odznaczał się także szybką dynamiką inwestycji – udział wydatków na inwestycje w wydatkach ogółem wynosił 21,2 proc., przy czym w gminach wskaźnik ten to 20 proc., w powiatach 14,4 proc., w miastach na prawach powiatu 21,8 proc., a w województwach 34,8 proc.). III kwartał przyniósł wzrost wykorzystania funduszy unijnych, co oznaczało wzrost wydatków majątkowych. Ze względu na znikomy udział działu „kultura i ochrona dziedzictwa narodowego” w wydatkach majątkowych ogółem (niecałe 3 proc.) eksponowanie tego działu jako jedynego jest nieuzasadnione.

W konsekwencji niższej dynamiki dochodów i jednocześnie wysokich wydatków nastąpił wzrost poziomu deficytu budżetów i zadłużenia samorządowego w 2010 r. Wydaje się, że stosunkowo wysoki deficyt w III kwartale ub.r. w wysokości 3,2 mld zł (dla

porównania w poprzednim roku w tym samym okresie wyniósł on 2,4 mld zł) może oznaczać wyższy deficyt całego sektora samorządowego w 2010 r. niż w 2009 r., kiedy to wyniósł 13 mld zł. Rosną zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego z tytułu kredytów i pożyczek, w ograniczonym stopniu z tytułu emisji papierów wartościowych. Zadłużenie powiększało się i jego dynamika rosła z miesiąca na miesiąc (np. w październiku w porównaniu do września 2010 r. przyrost zadłużenia 12,7 mld zł). Zadłużenie oficjalne nie obejmuje jednak wszystkich faktycznych zobowiązań tego sektora – powstałych w spółkach komunalnych, w szczególności w niektórych dużych miastach, wynikających z zastosowania instrumentów pozwalających na obejście wskaźników zadłużenia – np. leasingu zwrotnego niektórych nieruchomości samorządowych. Ogranicza to przejrzystość finansów publicznych sektora samorządowego i zmniejsza wiarygodność oficjalnej statystyki do-



Fot. Wojciech Łączyński

tyczącej sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Zdając sobie sprawę z tego, nie można wykluczyć dalszego ograniczenia dynamiki dochodów budżetowych samorządów, w tym udziałów w podatkach dochodowych (CIT), przy kontynuowanym wysokim zaangażowaniu środków na inwestycje w 2011 r. Może to bezpośrednio przełożyć się na zagrożenie przekroczenia nowego indywidualnego limitu inwestycyjnego, a samorządy będą poszukiwać instrumentów finansowych umożliwiających im utrzymanie poziomu dotychczasowego rozwoju gospodarczego, inwestycji i życia ich mieszkańców. Środki finansowe potrzebne im są jednak obecnie szczególnie – bo paradoksalnie jest to ciągle dobry mo-

ment na inwestowanie – wobec niższych cen (więc i kosztów) materiałów i usług budowlanych, jak i na utrzymanie inwestycji już zakończonych. Pojawiła się ponadto potrzeba rozliczania projektów finansowanych ze środków UE i obaw związanych z koniecznością ewentualnego zwrotu dotacji. Jest to także konieczność płynnego, bezpiecznego realizowania zaplanowanych zadań finansowanych z budżetów 2011 r., ich stałego równoważenia i poszukiwanie źródeł pokrycia wydatków, w tym wydatków inwestycyjnych na poziomie nie odbiegającym od dotychczasowego wykonania.

Jednostki samorządu terytorialnego przywiązują dużą wagę do działalności inwestycyjnej na swoim terenie, zapewniającej im w perspektywie czasu efekty

ekonomiczne i społeczne. Środki przeznaczane przez samorządy na finansowanie inwestycji, w tym zapewnienie wkładu własnego do inwestycji finansowanych ze środków europejskich, od kilku lat były bowiem z roku na rok coraz wyższe. Roczne wydatki inwestycyjne na przestrzeni lat 2004–2010 wzrosły z kwoty 14,8 mld zł w 2004 r. do 30,8 mld zł w roku 2008, tj. o 107,8 proc. Dynamika po trzech kwartałach 2010 r. jest nadal wysoka i wyniosła 105,2 proc. Polska jest krajem, w którym wskaźnik udziału inwestycji sektora samorządowego w PKB jest jednym z najwyższych w Unii Europejskiej. Należy oczekiwać, że stan ten, mimo trudnych warunków realizowania budżetów publicznych, w sytuacji trwającego światowego kryzysu zadłużenia utrzyma się.

W kolejnych latach pomocne okazać się mogą nowe rozwiązania prawne wprowadzone w ustawach regulujących finanse publiczne – z jednej strony znoszące ograniczenia wiążące obecnie jednostki samorządu terytorialnego, dla których zaciąganie nawet dość znacznych zobowiązań finansowych może być instrumentem bezpiecznej polityki rozwojowej, z drugiej, jak ocenia się, mogą dyscyplinować te jednostki, którym wysokie obciążenie dochodów spłatami zobowiązań nakazywałyby dużą ostrożność przy zaciąganiu nowych kredytów, pożyczek i emisji papierów wartościowych, uniemożliwiają wreszcie zaciąganie kredytów tym jednostkom, które nie mają zdolności kredytowej. Dobrze gospodarujące samorządy mogą także skorzystać na przyjęciu od 2014 r. nowej konstrukcji wskaźnika ograniczającego spłatę zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego, która zarazem nie zmniejsza możliwości absorpcji środków europejskich przeznaczonych na realizację projektów objętych dofinansowaniem z tych środków (obecnie istniejące regulacje ograniczające zadłużanie samorządów również nie obejmują wydatków na realizację projektów współfinansowanych ze środków UE).

Ważną również zmianą w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego jest wprowadzenie wieloletniej prognozy finansowej, zapewniającej długookresową perspektywę prowadzenia gospodarki finansowej samorządu i zarządzania długiem poszczególnych jednostek. ■