

**Stanowisko Strony Samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i ST
w sprawie stanu zadłużenia i deficytu budżetowego JST**

W ostatnim czasie minister finansów, prof. Jacek Rostowski, podczas spotkania z przedstawicielami krajowych organizacji samorządowych, poinformował nas o zamiarach resortu, dotyczących zmniejszenia deficytu sektora finansów publicznych w najbliższych latach. Według ministra jest to związane ze wzrostem zadłużenia sektora (którego poziom limituje Konstytucja RP), a także z koniecznością wdrożenia kryteriów konwergencji. Kryteria z Maastricht odnoszą się do państw, które są lub pragną być członkami Unii Gospodarczej i Walutowej (*strefy euro*) i dotyczą różnych kategorii makroekonomicznych. Jedno z nich dotyczy sektora finansów publicznych (*general governance*) (SFP) i obejmuje deficyt tego sektora oraz cały dług publiczny, w relacji do PKB (odpowiednio 3 % i 60 %).

Po przekroczeniu wskaźnika deficytu Rada Unii może wdrożyć wobec państwa członkowskiego procedurę nadmiernego deficytu. Procedury nie wdraża się jednak, gdy przekroczenie tego progu przez instytucje rządowe i samorządowe jest uważane za przejściowe i wyjątkowe. Samo wdrożenie polega na zaleceniu danemu państwu podjęcia w określonych terminach działań korygujących. Państwo, które się do tych zaleceń nie zastosuje, może być obciążone sankcjami finansowymi. W praktyce uwzględnia się raczej tendencję, nie zaś poziom wartości referencyjnych w jednym określonym momencie. Ponadto bierze się pod uwagę wyzwania stojące aktualnie przed budżetem danego państwa, jak np. podejmowanie określonych reform.

Sytuacja pod tym względem jest w Unii Europejskiej bardzo zróżnicowana, co obrazuje poniższa tabela (dane wg Eurostatu):

Kraj	Deficyt SFP (% PKB)		Dług SFP (% PKB)		Deficyt JST (% PKB)		Dług JST (% PKB)		Dług JST (% długu SFP)	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
UE 27 *	-2,3	-6,8	61,5	74,0	-0,3	-0,5	5,6	6,5	9,2	8,7
Dania	+3,4	-2,7	33,5	41,4	-0,4	-0,8	6,0	7,1	17,8	17,2
Francja	-3,4	-7,5	67,4	78,1	-0,4	-0,3	7,5	8,2	11,2	10,6
Grecja	-7,7	-15,4	99,2	126,8	+0,1	0,0	0,7	0,9	0,7	0,7
Hiszpania	-4,1	-11,1	39,7	53,2	-2,0	-2,6	9,2	11,5	23,2	21,7
Niemcy *	0,0	-3,0	65,9	73,4	+0,2	-0,2	4,8	5,2	7,2	7,0
Polska	-3,6	-7,2	47,2	50,9	-0,2	-1,0	2,3	3,0	4,9	5,9
Szwecja	+2,5	-0,9	38,0	41,9	+0,1	-0,4	5,4	5,7	14,3	13,7
Wlk. Brytania	-5,0	-11,4	52,0	68,2	-0,2	-0,3	4,7	4,8	9,1	7,1
Włochy	-2,7	-5,3	105,8	116,0	-0,2	-0,4	8,1	8,6	7,7	7,4

* dla JST tylko sektor lokalny (bez landów w Niemczech i Austrii oraz regionów w Belgii – 3 państwach federalnych UE)

Jak widać, wskaźniki dla Polski należą w każdej z kolumn do korzystniejszych, a dług JST, zarówno w relacji do PKB jak i do całego długu sektora finansów publicznych, jest najniższy (poza Grecją, gdzie stopień decentralizacji zadań publicznych jest najmniejszy w UE).

1. Polski system finansów publicznych został skonstruowany w okresie po 1989 roku, w sposób dostosowany do zmian ustrojowych, polegających na znacznej decentralizacji zadań publicznych, która stworzyła warunki do przejęcia przez gminy, a potem także powiaty i województwa głównej części odpowiedzialności za inwestycje publiczne, służące rozwojowi kraju. Widać to we wzajemnych relacjach wydatków budżetu państwa i budżetów JST (tabela 2). Dodatkowo znaczenie samorządów jako podmiotów kreujących rozwój wzmocniła decyzja rządu RP o pełnym zdecentralizowaniu przysługujących Polsce środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz znacznej części Europejskiego Funduszu Społecznego.

Decyzje te z jednej strony spowodowały zwiększenie wysiłku inwestycyjnego gmin, miast, powiatów i województw w ostatnich latach, ale z drugiej wiązały się ze wzrostem korzystania ze środków zwrotnych do finansowania inwestycji. Nasze inwestycje, w większości dotyczące lokalnej i regionalnej infrastruktury technicznej, obejmują jednak także rozbudowę bazy edukacyjnej, kulturalnej zdrowotnej i sportowo-rekreacyjnej społeczeństwa.

Rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
dochody ogółem DO	64,9	72,6	79,6	80,0	79,1	91,5	102,9	117,0	129,8	142,6	154,8
dochody własne DW	28,3	30,3	32,5	33,5	34,5	47,1	54,9	62,9	74,1	78,3	75,3
udział DW w DO (%)	43,6	41,7	40,8	41,9	43,6	51,5	53,4	53,8	57,1	54,9	48,6
wydatki ogółem JST	65,8	75,8	82,7	83,2	82,0	91,4	103,8	120,0	129,1	143,9	167,8
wydatki majątkowe	12,5	13,5	14,1	13,5	12,6	15,2	18,4	25,0	27,1	31,2	43,1
wskaznik inwestowania (%)	19,0	17,9	17,0	16,3	15,5	16,6	17,8	20,8	21,0	21,5	25,7
DEFICYT JST	-0,9	-3,2	-3,1	-3,2	-2,9	+0,1	-0,9	-3,0	+0,7	-1,3	-13,0
zobowiązania 31.12	6,2	9,4	12,3	15,4	17,3	19,1	21,2	24,9	25,9	28,8	40,3
wskaznik zadłużenia (%)	9,6	12,9	15,4	19,2	21,8	20,9	20,6	21,3	19,7	20,2	26,0
wsk. zadł. bez UE (%)	x	x	x	x	x	x	19,5	19,2	17,9	18,7	24,5
	ustawa z 1998 r. – stagnacja					ustawa z 2003 r. – rozwój				spadek -zmiany w PIT	
dochody BP	125,9	135,6	140,5	143,5	152,1	156,3	179,8	197,6	236,4	253,5	274,2
wydatki BP	138,4	151,1	172,9	182,9	189,1	197,7	208,1	222,7	252,3	277,9	298,0
wydatki majątkowe BP *	5,2	7,4	6,4	7,8	8,5	9,1	10,2	11,1	13,3	14,9	14,7
DEFICYT BP	-12,5	-15,4	-32,4	-39,4	-37,0	-41,4	-28,4	-25,1	-16,0	-24,4	-23,8
państwowy dług publiczny	274,0	280,3	302,1	353,8	408,6	432,3	466,6	505,0	527,4	597,8	669,9

* Wprawdzie w ub. roku minister finansów poinformował nas, że wydatki majątkowe „centrum” – po doliczeniu wydatków pozabudżetowych – wyniosły **ok. 23,6 mld zł**, jednak trzeba podkreślić, że powyższe zestawienie nie uwzględnia też inwestycji finansowanych przez spółki i inne podmioty komunalne spoza budżetów JST, więc faktyczne nakłady samorządu na inwestycje są także wyższe niż wykazane w tabeli.

Jak wynika z dostępnych danych łączny deficyt SFP w roku 2009 wyniósł 95,7 mld (z czego BP wygenerował 23,8 mld, budżety JST – 13,0 mld, a inne składniki sektora aż **58,9 mld** (prawie 62% całości!). W roku 2007 deficyt tej *innej* części sektora wynosił zaledwie 6,9 mld, a w r. 2008 – 21,2 mld. Ten skokowy przyrost deficytu poza budżetami państwa i JST nie powinien stać się powodem wprowadzenia drastycznych ograniczeń w samorządowej części sektora, która w roku ubiegłym spowodowała zaledwie 13,6% całości deficytu.

Zwiększony deficyt podsektora samorządowego, który następuje w okresie wzmożonego wysiłku inwestycyjnego, wynikającego także z zamiaru jak najlepszego wykorzystania środków unijnych, jest **bezpośrednim skutkiem uchwalonych w 2007 r. zmian w systemie podatku PIT**, które spowodowały spadek dochodów własnych JST, bez jakiegokolwiek rekompensaty. Jest zatem oczywiste, że chcąc wywiązać się z zadań wynikających ze sformułowanego przez rząd planu wydatkowania środków UE i zapewnienia ich niezbędnego współfinansowania, musieliśmy zwiększyć zakres korzystania ze środków zwrotnych, a – co za tym idzie – deficyt budżetów. Pragniemy zwrócić uwagę, że w latach poprzednich wzrost deficytu zwykle zrównoważonych budżetów JST nastąpił w latach 2000-03, tzn. w okresie stagnacji naszych dochodów, w tym dochodów własnych.

Zamiar zredukowania w najbliższych latach deficytu sektora finansów publicznych, w tym budżetów JST, zrozumiały ze względu na oczekiwania Unii Europejskiej, **nie może** nastąpić głównie naszym „kosztem”, ponieważ spowoduje to **zmniejszenie wydatków inwestycyjnych** JST, w tym również pogorszenie efektywności wykorzystania środków strukturalnych UE. Istotnym skutkiem takiej decyzji będzie **zahamowanie tempa rozwoju Polski**. Możliwe będą jednak także **inne negatywne skutki** ekonomiczne i **prawne**, wynikające z konieczności zmian, a nawet wycofania się z zawartych umów wieloletnich z instytucjami unijnymi oraz wykonawcami inwestycji.

Odrzucamy zatem przedstawioną nam bez wystarczającego uzasadnienia propozycję, by deficyt JST ograniczać w relacji do planowanych dochodów - i to w tak drakońskich proporcjach, jakie proponuje resort na najbliższe 4 lata (4, 3, 2 i 1 % planowanych dochodów).

2. Nie widzimy też uzasadnienia dla administracyjnego ograniczenia przyrostu zadłużenia JST w najbliższych latach, zwłaszcza że zebrane dotąd informacje o planowanych w WPF deficytach wskazują, że po roku 2011 nastąpi ich radykalny spadek. Zamiast tego można by przyspieszyć wejście w życie przepisów odnoszących limit zadłużenia do zdolności jego spłaty (nadwyżki operacyjnej każdej jednostki). Jednocześnie postulujemy, by przepis ten zmodyfikować w taki sposób, by wartość nadwyżki operacyjnej, stanowiąca podstawę do szacowania nadwyżki w kolejnych latach, ustalać **w dłuższym niż trzy lata przedziale czasowym**. Naszym zdaniem powinien być brany pod uwagę okres 10 lat. Z jednej strony uniknie się w ten sposób wpływu zjawisk krótkotrwałych na tę wartość, z drugiej – przybliży się ją do przeciętnego okresu spłaty zaciąganych przez JST zobowiązań.

3. Aby uniknąć spodziewanego – wobec planowanych ograniczeń – zmniejszenia poziomu inwestycji JST trzeba także poszukać innych rezerw, których wykorzystanie mogłoby ograniczyć inne koszty działania JST, lub też zwiększyć wydajność istniejących źródeł naszych dochodów własnych – i w ten sposób zmniejszyć nasz deficyt. Część tych rezerw tkwi niewątpliwie w nieracjonalnych przepisach prawnych, w tym proponowanych w ostatnich miesiącach. W załączeniu przedstawiamy zestaw proponowanych zmian w ustawach i rozporządzeniach, które mogłyby pomóc w uruchomieniu tych rezerw.

Warszawa, 23 lutego 2011 r.