

Analiza możliwości obniżenia deficytu  
samorządowego podsektora finansów  
publicznych w perspektywie realizacji  
planów inwestycyjnych samorządów

---

**Jędrzej Malesza**

XXIII Promocja Polskie Państwo Podziemne

Warszawa 2011

## **Spis treści**

Executive summary .....	3
Wstęp.....	4
Znaczenie, definicja i strukturalizacja problemu.....	5
Proponowane rozwiązania .....	8
1. Wprowadzenie reguły wydatkowej.....	8
2. Zakaz powiększania deficytu JST w stosunku do tych pierwotnie zaplanowanych w Wieloletnich Prognozach Finansowych na rok 2011 (WPF 2011).....	8
3. Wyłączenie środków z funduszy unijnych .....	9
4. Transfer limitów .....	9
Konkluzje i rekomendacje.....	10
Bibliografia:.....	13
Załączniki.....	16
Załącznik nr 1- Możliwości zwiększenia dochodów JST .....	16

## **Executive summary**

Poniższy dokument ma na celu analizę rozwiązań jednocześnie umożliwiających obniżenie deficytu samorządowego podsektora finansów publicznych oraz realizację planów inwestycyjnych przez samorzady.

Polskie finanse publiczne w wyniku światowego kryzysu światowego znalazły się w dużej nierównowadze. W odpowiedzi na żądania zmniejszenia deficytu oraz długu, stawiane przez KE, MF przygotowało plan konsolidacji finansów publicznych. Elementem tego planu jest tzw. reguła wydatkowa, nakładająca na samorzady maksymalny pułap deficytu w latach 2012-2015.

Przedstawiciele JST skrytykowali ten projekt, twierdząc, że uniemożliwi im on realizację inwestycji, w tym także tych współfinansowanych z UE.

Autor opracowania wskazał na trzy alternatywne możliwości rozwiązania tego konfliktu: wprowadzenie zakazu powiększenia deficytu, ponad poziom wskazany w WPF z 2010 r., wyłączenie z deficytu wydatków na współfinansowanie inwestycji unijnych oraz wprowadzenie możliwości transferu limitów. Powyższe opcje nie są rozłączne, można je stosować w pakietach.

W opinii autora optymalnym rozwiązaniem jest wprowadzenie zakazu powiększenia deficytu. Pozwoli on z jednej strony osiągnąć zakładane oszczędności, z drugiej zaś kontynuować inwestycje.

## Wstęp

Powyższa analiza ma na celu zaproponowanie instytucjonalnych rozwiązań problemu konieczności obniżenia deficytu, przy zachowaniu możliwości realizacji inwestycji przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) w Polsce.

Jej adresatami są kręgi decyzyjne, odpowiedzialne za działanie samorządu terytorialnego oraz za realizację polityki inwestycyjnej i finansowej państwa polskiego, przede wszystkim Prezes Rady Ministrów, Minister Finansów, Minister Rozwoju Regionalnego oraz Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Analiza może służyć jako podstawa do negocjacji rozwiązań podczas posiedzeń Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Opisywany problem wymaga pilnego rozwiązania. Instytucjonalne zmiany, jako element pakietu konsolidacji finansów publicznych muszą zostać wprowadzone do końca 2011 r.

Polskie finanse publiczne, w konsekwencji światowego kryzysu finansowego osiągnęły w 2010 r. wysoki poziom nierównowagi. Deficyt wyniósł 7,9% PKB, a dług publiczny 55%<sup>1</sup>. Tak wysokie wskaźniki wyraźnie zaniepokoiły Komisję Europejską. Komisarz ds. spraw gospodarczych i walutowych Olli Rehn wysłał do Ministra Rostowskiego list, w którym domagał się przedstawienie reform strukturalnych, które pozwolą na ograniczenie deficytu do 3% PKB<sup>2</sup>. W odpowiedzi<sup>3</sup> Minister Rostowski wymienił katalog środków, pozwalających na ograniczenie deficytu do 3% już w 2012 r. Część z planowanych kroków dotyczy także podsektora samorządowego. Zgodnie z zaproponowaną regułą wydatkową deficyt JST zostanie ograniczony do ściśle określonego poziomu ich dochodów. Relacja deficytu do dochodów będzie każdego roku obniżana o 1 pkt. proc., aż osiągnie poziom 1%. W obecnie proponowanym wariantcie dopuszczalny deficyt ma wynosić 4% w 2012 i spaść w 2015 r. do 1%.

Propozycja ta zrodziła duże niezadowolenie wśród przedstawicieli JST. Są oni przekonani, że nowa reguła wydatkowa zastępuje realizowane przez nich inwestycje. Szacunki, przygotowane przez stronę samorządową pokazują, że jedynie w 12 największych polskich miastach wprowadzenie nowej reguły spowoduje spadek inwestycji o ponad 1 mld PLN.<sup>4</sup> Dotyczy to przede wszystkim inwestycji unijnych,

---

<sup>1</sup> Wg unijnej metodologii 95, wg metodologii stosowanej przez Ministerstwo Finansów dług Polski jest nieco niższy i wynosi 53,2%

<sup>2</sup> Dziennik Gazeta Prawna, Bruksela: OFE to mało. Ostry list komisarza Rehna do ministra Rostowskiego, [http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/479860,bruksela\\_ofe\\_to\\_malo\\_ostry\\_list\\_komisarza\\_rehna\\_do\\_ministra\\_rostowskiego.html](http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/479860,bruksela_ofe_to_malo_ostry_list_komisarza_rehna_do_ministra_rostowskiego.html)

<sup>3</sup> PAP, List Rostowskiego do Rehna. Polski deficyt 3 proc. PKB w 2012 r., [http://wyborcza.biz/biznes/1,100969,9192450,List\\_Rostowskiego\\_do\\_Rehna\\_Polski\\_deficyt\\_3\\_proc\\_.html](http://wyborcza.biz/biznes/1,100969,9192450,List_Rostowskiego_do_Rehna_Polski_deficyt_3_proc_.html), 5 czerwca 2011 r.

<sup>4</sup> Grobelny R., Hamowanie bez sensu, [http://www.rp.pl/artykul/19423,641029\\_Hamowanie-bez-sensu.html](http://www.rp.pl/artykul/19423,641029_Hamowanie-bez-sensu.html), 5 czerwca 2011 r.

na które samorządy potrzebują wkładu własnego, ale także pozostałych inwestycji, realizowanych samodzielnie przez gminy.

Przedstawiciele JST wskazują na to, że zarówno nowa ustawa o finansach publicznych<sup>5</sup>, jak i Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji długu<sup>6</sup> już znacząco ograniczyły możliwości zadłużania się przez JST i znacząco utrudniły realizację inwestycji. Nowa ustawa o finansach publicznych nakłada na JST obowiązek równowagi budżetu bieżącego (od 2011 r.) i wprowadza indywidualne limity zadłużenia, ustanawiane na podstawie średniej z nadwyżek bieżących z trzech ostatnich lat, powiększonych o dochody majątkowe (ta reguła wejdzie w życie w 2014 r.). Nowe rozporządzenie Ministra Finansów natomiast włączyło do wskaźnika długu zobowiązania, związane z partnerstwem publiczno prywatnym oraz leasingiem. Tym samym, niektóre samorządy, wykorzystujące wcześniej te instrumenty niemal z dnia na dzień przekroczyły limity długu. Dodatkowo, samorządowcy twierdzą, że kontrola wydawanych środków w JST jest znacznie lepsza, niż w przypadku wydatków rządowych. Zapewnia to nadzór Regionalnych Izb Obrachunkowych (RIO), radnych oraz wyborców.

Analiza ma na celu wskazanie alternatywnego, do sposobu wskazanego przez Ministra Rostowskiego, rozwiązania problemu partycypacji samorządów w zmniejszaniu deficytu publicznego. Wszystkie proponowane rozwiązania należałoby uchwalić w drodze ustawy lub nowelizacji ustawy.

## **Znaczenie, definicja i strukturalizacja problemu**

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) w Polsce odpowiadają za około 30% wszystkich wydatków, ponoszonych w ramach finansów publicznych<sup>7</sup> (około 15% PKB). Poziom wydatków samorządów w Polsce jest nieco wyższy od średniej unijnej (12,2% PKB) i daje nam 6. miejsce w EU pod względem ich wielkości. Po wejściu do EU samorządy odpowiadają także za większość wydatków inwestycyjnych państwa polskiego. W statystyce Gross Fixed Capital Formation<sup>8</sup> (kwoty brutto, zainwestowanej w środki trwałe), przygotowanej przez Eurostat i obrazującej, ile wartości dodanej w gospodarce została zainwestowana w aktywa, zamiast wydane na konsumpcję, samorządy w Polsce odpowiadają za niemal 60% wszystkich inwestycji sektora publicznego (3,3% PKB w stosunku do 5,6% PKB dla całego sektora publicznego). Jest to najwyższy wskaźnik w całej Unii Europejskiej. Dla rządu centralnego stosunek kwoty brutto, zainwestowanej w środki trwałe do wydatków ogółem wynosi jedynie 8%, dla samorządów ok. 22%. Inna statystyka pokazuje, że samorządy dysponując w skali

---

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 i 1241, z późniejszymi zmianami)

<sup>6</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych państwa zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa

<sup>7</sup> EUROSTAT, Government statistics,

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database), 5 czerwca 2011 r.

<sup>8</sup> Ibidem

rocznej blisko 180 mld PLN, na inwestycje przeznaczają prawie 24%. Rząd natomiast mając do dyspozycji blisko 300 mld PLN inwestuje ok. 15 mld PLN (5%)<sup>9</sup>.

Jednocześnie samorządy stanowią element sektora publicznego i, tym samym, odpowiadają za część jego długu oraz deficytu. W 2010 r. deficyt w podsektorze samorządowym w Polsce wyniósł 1,1% PKB<sup>10</sup>, co jest zdecydowanie najwyższym wynikiem w całej UE. Jednocześnie współczynnik ten w ostatnich latach bardzo dynamicznie rósł (1% PKB w 2009 r., 0,2% PKB w 2008 r. i 0% PKB w 2007 r.). Warto zaznaczyć, że wzrost deficytu w podsektorze samorządowym jest zdecydowanie wyższy niż w pozostałych dwóch podsektorach.

Powyższe statystyki dobrze obrazują wagę problemu, zarysowanego we wstępie. Samorządy odpowiadają za ok. 60% wszystkich inwestycji sektora publicznego. Przez wielu ekspertów uważane są za motory polskiego wzrostu w czasie kryzysu. Jednocześnie, Polska jest dopiero w połowie obecnej unijnej perspektywy finansowej (2007-2013) i w planach jest jeszcze wiele inwestycji, współfinansowanych ze środków unijnych i realizowanych przez samorządy. Zastopowanie lub, co gorsza, wymuszenie rezygnacji z inwestycji w toku, może obniżyć wzrost gospodarczy w Polsce i spowodować znaczące niezadowolenie wśród obywateli.

Z drugiej strony, nieskuteczna konsolidacja polskich finansów publicznych spowoduje uruchomienie przeciw Polsce procedury nadmiernego deficytu, który może skutkować sankcjami finansowymi i odebraniem nam funduszy unijnych. Jednocześnie, w obecnej sytuacji gospodarczej niezwykle ważne znaczenie ma postrzeganie kraju na międzynarodowych rynkach finansowych. Nie ulega wątpliwości także, że nieudana próba obniżenia deficytu i długu spowoduje może spowodować obniżeniem ratingu Polski, co w konsekwencji spowoduje wzrost kosztu obsługi długu i utrudnienie reform strukturalnych. Dlatego, aby utrzymać stabilną perspektywę oceny, należy skutecznie wdrożyć zapowiadane reformy. Warto zauważyć, że zmniejszenie deficytu i długu publicznego jest także w interesie samorządów. Koszt zadłużania się na rynku kapitałowym (np. przez emisję obligacji) dla JST jest silnie zależny od kosztu zadłużania się państwa. Rating wystawiany samorządom z założenia nie może być wyższy niż rating Polski. Dlatego możliwe obniżka ratingu Polski bezpośrednio wpłynie na zdolność JST do zaciągania długów.

Analizę struktury interesariuszy warto zacząć od wskazania dwóch najbardziej aktywnych stron sporu- Ministerstwa Finansów (MF) oraz przedstawicieli samorządów. Warto zwrócić uwagę na fakt, że o ile przedstawiciele MF prezentują dość jednorodne stanowisko, to w przypadku samorządowców nie ma jednego reprezentanta ich interesów. Co więcej w przypadku tej grupy interesy mogą się różnić w zależności od wielkości i typu jednostki, dotychczasowo prowadzonej polityki etc. Tym nie mniej, niezadowolenie z rozwiązań proponowanych przez MF było wśród przedstawicieli JST powszechne, dlatego uzasadnione wydaje się traktowanie ich jako jednej strony sporu.

<sup>9</sup> Bitner M., Kulesza M., Zatapanie zielonej wyspy, [http://www.rp.pl/arttykul/19423,644684\\_Zatapanie\\_zielonej\\_wyspy.html](http://www.rp.pl/arttykul/19423,644684_Zatapanie_zielonej_wyspy.html), 5 czerwca 2011 r.

<sup>10</sup> EUROSTAT, Government statistics, op.cit.

W interesie MF, jako strażnika stanu finansów publicznych, jest zmniejszenie deficytu do 3% w 2012 r. oraz utrzymanie go na tym poziomie w najbliższych latach. Do takich kroków zobowiązał się Minister Rostowski i z tej reformy rozliczać nas będzie Komisja Europejska. MF stoi na stanowisku, że samorządy także powinny partycypować w reformie, tym bardziej, że w tych jednostkach jest jeszcze wiele miejsca na oszczędności. Stąd forsowana propozycja wprowadzenia reguły wydatkowej. Szacuje się, że dzięki wprowadzeniu tej zmiany uda się osiągnąć oszczędności rzędu 0,4% PKB (tj. ok. 9 mld PLN) w 2012 r. I właśnie te oszczędności należy uznać za najważniejszy i podstawowy cel Ministra Rostowskiego. Warto także zauważyć, że MF odpowiedzialne jest za przygotowywanie projektów aktów prawnych, dotyczących finansów publicznych. Powoduje to, że wpływ tego ministerstwa na decyzje w tym obszarze jest zazwyczaj rozstrzygający.

Z drugiej strony samorządy stoją na stanowisku, że nowa propozycja Ministra Rostowskiego uniemożliwi znaczącej części z nich realizację zaplanowanych inwestycji, w tym także tych współfinansowanych z funduszy europejskich. Dodatkowo, oskarżają oni MF o zmianę reguł w trakcie gry, gdyż swoje dotychczasowe plany dostosowywali do nowej ustawy o finansach publicznych, która weszła w życie rok temu. Inny argument strony samorządowej wskazuje na fakt, że przy 30% udziale w wydatkach udział ich deficytu wynosi jedynie 14% całości deficytu. Samorządowcy nie widzą powodu, czemu mają zmniejszać deficyt do 1% ich wydatków, jeśli deficyt całego państwa ma wynosić 3% PKB. W interesie strony samorządowej jest z jednej strony, niewprowadzanie reguły wydatkowej, z drugiej strony zaś uelastycznienie ich dochodów.

Wśród pozostałych interesariuszy warto wymienić Prezesa Rady Ministrów, Ministra Rozwoju Regionalnego oraz Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Prezes Rady Ministrów odpowiedzialny jest za prowadzenie polityki wewnętrznej w Polsce. W jego interesie jest zarazem utrzymanie dyscypliny finansów publicznych, jak i niedopuszczenie do wstrzymania inwestycji realizowanych przez samorządy. Podczas dyskusji, Prezes Rady Ministrów powinien wyważać argumenty poszczególnych stron i wybrać rozwiązanie, które optymalnie rozwiąże wyżej zarysowany problem.

Minister Rozwoju Regionalnego odpowiedzialny jest za wykorzystanie środków z funduszy unijnych, które zostały przyznane Polsce. Dlatego powinien naciskać na Ministra Finansów, aby ten zrezygnował z działań, które zmuszałyby samorządy do rezygnacji z toczących się i zaplanowanych inwestycji.

W końcu, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, jako organ odpowiedzialny za administrację publiczną i przewodniczący Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego powinien być reprezentantem interesów samorządów na szczeblu rządowym.

Oczywiście prezentowany problem dotyczy także wszystkich mieszkańców samorządów, a więc zdecydowanej większości obywateli Polski. Szczególnie istotny może się on okazać dla mieszkańców samorządów, które dużą część swoich wydatków inwestycyjnych przewidziały na lata 2012-2014 (np. Katowice czy Szczecin).

Celem niniejszej analizy jest wskazanie rozwiązania, który umożliwi realizację inwestycji przez samorządy i jednocześnie pozwoli osiągnąć oszczędności rzędu 0,4% PKB w 2012 r. oraz zmniejszyć nierównowagę finansową w podsektorze samorządowym. Tak więc poziom oszczędności oraz umożliwienie realizacji inwestycji JST to dwa podstawowe kryteria oceny. Dodatkowo, rozwiązania ocenione są z perspektywy możliwości politycznej realizacji oraz instytucjonalnego wpływu na stan polskich finansów publicznych.

## **Proponowane rozwiązania**

### **1. Wprowadzenie reguły wydatkowej**

Analizę możliwych rozwiązań problemu zarysowanego powyżej rozpocząć należy od wskazania głównych wad i zalet reformy, proponowanej przez Ministra Rostowskiego. Badania<sup>11</sup> pokazują, że w konsekwencji wprowadzenia nowej regulacji wśród dwunastu największych polskich miast aż dziewięć będzie musiało obniżyć wydatki majątkowe. Problem szczególnie dotyczy Łodzi, Szczecina, Katowic oraz Warszawy. Brak jest podobnych analiz, dotyczących wszystkich JST, tym nie mniej można bezpiecznie założyć, że także na szczeblu mniejszych jednostek problem będzie również poważny.

Z drugiej strony, reguła wydatkowa wpisuje się w szerszą reformę finansów publicznych. Reforma ta ma na celu wprowadzenie instytucjonalnych rozwiązań, które znacząco utrudnią zwiększanie polskiego deficytu oraz długu publicznego, co zwiększy wiarygodność Polski (a także polskich samorządów) na międzynarodowych rynkach kapitałowych i ograniczy niebezpieczeństwo nałożenia na Polskę kar przez Komisję Europejską.

### **2. Zakaz powiększania deficytu JST w stosunku do tych pierwotnie zaplanowanych w Wieloletnich Prognozach Finansowych na rok 2011 (WPF 2011)**

Nowa ustawa o finansach publicznych z 2009 r. nakłada na samorządy obowiązek wykazywania nadwyżki operacyjnej i jednocześnie wiąże możliwość zaciągania długu z wielkością nadwyżek z trzech ostatnich lat<sup>12</sup>. Zmiana ta bardzo znacząco wpłynęła na dyscyplinę finansów publicznych, wymuszając na samorządach znaczące oszczędności. Według analiz MF sektor samorządowy planuje w 2012 zbiorczy deficyt wysokości około 1 mld PLN (co oznacza deficyt znacznie poniżej 0,1 % dochodów), a w roku 2013 zbiorczą nadwyżkę<sup>13</sup>. Pokazuje to, że wprowadzone reguły dyscyplinujące samorządy okazały się skuteczne. Gdyby JST zrealizowały swoje prognozy, zawarte w WPF 2011, plan Ministra Rostowskiego zostałby zrealizowany, i to ze znaczącą nadwyżką.

---

<sup>11</sup> Grobelny R., Hamowanie bez sensu, op.cit

<sup>12</sup> Art. 242 i 243 Ustawy o finansach publicznych.

<sup>13</sup> Miśkowiec A., Kawalec S., Awantura o deficyt samorządów, <http://www.rp.pl/artukul/652522.html?print=tak>, 5 czerwca 2011 r.



Dlatego zamiast wprowadzać nowe przepisy, które mogą spowodować konieczność znaczącej zmiany prognoz finansowych samorządów, należy podjąć działania ugruntowujące pozytywne efekty, osiągnięte dzięki zapisom nowej ustawy. Wprowadzenie tymczasowego zakazu podwyższania deficytu w stosunku do tych zaplanowanych w WPF 2011 pozwoliłoby na osiągnięcie rezultatów, znacznie przekraczających poziom wyznaczony przez regułę wydatkową. Jednocześnie rozwiązanie umożliwiłoby realizację inwestycji przez samorządy, które szczyt swoich wydatków inwestycyjnych zaplanowały na lata 2012-2014.

Z drugiej strony prognozy samorządów mogą okazać się niewiarygodne, bo wymuszone nowymi zapisami ustawy, a ich realizacja jeszcze trudniejsza niż ograniczenie deficytu do poziomów wyznaczonych przez MF.

### **3. Wyłączenie środków z funduszy unijnych**

Ocenia się, że różnica pomiędzy wydatkami lokalnych samorządów na inwestycje współfinansowane z funduszy europejskich a poziomem refundowanych środków wyniesie 19 mld PLN w 2011 r., 9 mld PLN w 2012 r., w 2013 r. natomiast napływ unijnych pieniędzy będzie dla Polski dodatki i wesprze budżet<sup>14</sup>. Celem planowanej reformy jest obniżenie nierównowagi finansowej samorządów o 9 mld PLN. Wprowadzenie wyłączenie z deficytu wkładów własnych na inwestycje unijne umożliwiłoby (w makroskali) spełnienie tego celu z nawiązką. W polskim prawodawstwie, dotyczącym finansów publicznych, już tego typu wyłączenie zastosowano do poziomu długu. Określa je art. 243 ust. 3 pkt. 1 ustawy o finansach publicznych<sup>15</sup>.

Wyłączenie środków unijnych byłoby jedynie zabiegiem księgowo-rachunkowym, nie zmieniającym faktycznej sytuacji finansowej samorządów. Takie podejście byłoby także dość trudne do przeforsowania w Brukseli. Metodologia ESA 95, stosowana przez Eurostat przy wyliczeniu deficytu i długu, nie uwzględnia wyłączeń dla projektów współfinansowanych z budżetu UE<sup>16</sup>. Z drugiej strony jednak wprowadzenie takiego wyłączenia dałoby możliwość realizacji inwestycji będących w toku oraz już zaplanowanych, bez ryzyka zerwania umów.

### **4. Transfer limitów**

Kolejną propozycją rozwiązania problemu jest umożliwienie transferu limitów deficytu między JST. Mechanizm polegałby na tym, że jednostki, będące w lepszej sytuacji finansowej, mogłyby przekazywać

---

<sup>14</sup> PAP, Bielecki wie, kto zadłuża Polskę, <http://gospodarka.dziennik.pl/forsal/artykuly/311502,bielecki-wie-kto-zadluzza-polske.html>, 5 czerwca 2011 r.

<sup>15</sup> Co ciekawe, do tej pory wiele samorządów wcale nie korzystało z możliwości wyłączenia. W ten sposób politykę finansową prowadziła m.in. Warszawa czy Poznań. Przedstawiciele samorządów twierdzili, że wyłączenie zafałszowuje obraz prawdziwej sytuacji finansowej miasta.

<sup>16</sup> Z tego, m.in. wynika różnica w poziomie długu na poziomie GUS i Eurostat.

swój niewykorzystany limit innym jednostkom.<sup>17</sup> Dzięki takiemu rozwiązaniu łączny pułap deficytu podsektora samorządowego na pewno nie przekroczyłby określonej wielkości, natomiast samorzady planujące intensywny program inwestycyjny mogłyby go zrealizować. Aby wyeliminować możliwość wykorzystywania limitu na wydatki pozainwestycyjne, należałoby wprowadzić zastrzeżenie, że przekazany limit zostanie wykorzystany wyłącznie na inwestycje.

Implementacja tego rozwiązania wiąże się z dwoma zagrożeniami. Po pierwsze, wprowadzenie możliwości przekazywania limitów wymagałoby znaczącej zmiany otoczenia instytucjonalnego. Przede wszystkim należałoby rozszerzyć uprawnienia Regionalnych Izb Obrachunkowych (RIO), które w tej sytuacji musiałyby znacznie wnikliwiej sposób kontrolować finanse samorządów. Po drugie, RIO musiałyby zostać podporządkowane MF, w miejsce MSWiA. Należałoby zmienić szereg ustaw i rozporządzeń oraz opracować bardzo precyzyjne procedury transferów.

Po drugie, taka zmian prawa umożliwiłaby zadłużanie się ponad miarę przez niektóre samorzady. Progi ostrożnościowe nie spełniałyby wtedy swojej roli. Istniałoby poważne zagrożenie, że w obliczu intensywnego programu inwestycyjnego, przeszacowanych prognozowanych wpływów oraz niedoszacowanych wydatków, jednostka samorządowa, korzystająca z tych uprawnień wpadłaby w spiralę zadłużenia. Cały podsektor osiągnąłby relatywną równowagę, jednak niektóre podmioty mogłyby się znaleźć w poważnych kłopotach finansowych.

## Konkluzje i rekomendacje

Optymalne rozwiązanie wyżej zarysowanego problemu publicznego powinno przede wszystkim umożliwić jednoczesne obniżenie polskiego deficytu oraz realizację planów inwestycyjnych przez JST. Jednocześnie, należy je ocenić pod kątem możliwości politycznego przeforsowania oraz instytucjonalnego wpływu na dyscyplinę finansów publicznych.

Warto zauważyć, że powyższe rozwiązania nie są w pełni rozłączne. Należy je traktować jako punkt wyjścia do konstrukcji pakietu, który w możliwie najlepszy sposób przyczyni się do rozwiązania problemu.

Podstawą takiego pakietu musi być reguła ograniczając w sposób bezpośredni lub pośredni deficyt samorządowego podsektora finansów publicznych. Prognozy JST pokazują, że nowe reguły zadłużenia, wprowadzone w nowelizacji ustawy o finansach publicznych z 2009 r. skutecznie obniżają zarówno poziom długu, jak i deficytu. Wydaje się, że MF nie ma pełnego zaufania do tych prognoz, w przeciwnym razie nie forsowałoby dodatkowych ograniczeń. Dlatego wprowadzenie tymczasowego wymogu nieprzekraczalności kwot deficytu zaplanowanych w WPF na lata 2011-2014 umożliwiłoby skuteczną redukcję deficytu całego podsektora, zgodnie z celem, nakreślonym przez Ministra Rostowskiego. Jednocześnie, takie rozwiązanie pozwoliłoby na realizację planów inwestycyjnych przez

---

<sup>17</sup> Podobny mechanizm funkcjonuje w przypadku handlu CO<sub>2</sub> w UE.

JST, które zaplanowały kulminację wydatków majątkowych na lata 2012-2014. Z drugiej strony rozwiązanie to obniża deficyt jedynie w sposób pośredni i utrudnia wieloletnie planowanie deficytu finansów publicznych. Dodatkowo, MF zobowiązał się do przygotowania całego pakietu zmian, które mają na celu zrównoważenie polskiego sektora publicznego. Skuteczność pakietu badana będzie przez Komisję Europejską. Rezygnacja z jednego z ważnych elementów (reguły wydatkowej) może zostać odebrane jako jego osłabienie i, w konsekwencji, obniżyć wiarygodność zmian planowanych przez Ministra Rostowskiego.

Alternatywnie do powyższej propozycji, można byłoby podjąć próbę wdrożenia reguły wydatkowej, z zastrzeżeniem wyłączenia z limitu deficytu wydatków własnych na inwestycje współfinansowane z funduszy europejskich. Także to rozwiązanie umożliwiłoby osiągnięcie celu, zakładanego przez MF i realizację planów inwestycyjnych JST<sup>18</sup>. Wdrożenie tego pakietu wiąże się z dwoma poważnymi zagrożeniami.

Wyłączenie środków na współfinansowanie inwestycji unijnych jest jedynie zabiegiem księgowym, nie zmniejszającym realnej nierównowagi finansów publicznych. Dlatego taka zmiana powinna zostać krytycznie oceniona pod kątem instytucjonalnego wpływu na dyscyplinę finansów publicznych.

Ten punkt widzenia może podzielić Komisja Europejska. Tym samym, zagrożenie odrzucenia naszego planu naprawczego i uruchomienia procedury nadmiernego deficytu w tym wariantcie należy oceniać jako relatywnie wysokie.

Trzecia możliwa alternatywa łączy wdrożenie reguły wydatkowej razem z umożliwieniem transferu limitów. Projekt z pewnością zaakceptowany zostałby przez Komisję Europejską i umożliwiłby realizację celów, stawianych przez MF. Nie ma natomiast pewności, czy na pewno udałoby się rozwiązać problemy tych JST, które przekraczałyby limity deficytu. Nie sposób określić, jak zachowywaliby się pozostali uczestnicy „rynku”, czy chętnie dzieliliby się deficytem. Dodatkowo, nowa reguła wydatkowa ma zostać wprowadzona już za siedem miesięcy, a umożliwienie systemu transferu limitów wymaga szeroko zakrojonej instytucjonalnej reformy. Biorąc pod uwagę zakres zmian, ich skuteczna realizacja w tak krótkim okresie wydaje się mało prawdopodobna.

Wyżej zaproponowane scenariusze można byłoby uzupełnić działaniami, zmierzającymi do uelastycznienia dochodów JST. Przykłady takich działań opisuje Załącznik nr 1 do niniejszej pracy.

Autor opracowania rekomenduje wprowadzenie wymogu, który uniemożliwiłby przekroczenie deficytów w latach 2012-2014 ponad wielkości, zapisane w WPF z 2010 r. jako optymalnego rozwiązania wyżej zarysowanego problemu. Jednocześnie postuluje rozważenie możliwości wprowadzenia części środków, które mają na celu uelastycznienie dochodów JST. Począwszy od początku 2012 r., MF powinno wnikliwie analizować kwartalne sprawozdania finansowe samorządów, obserwując, czy zamierzone zmiany zostały osiągnięte. Gdyby okazało się, że samorzady nie są w stanie spełnić zaproponowanych wymagań, należy rozważyć wprowadzenie rozwiązań alternatywnych. Szczególnie interesującym rozwiązaniem wydaje się transfer limitów. Jednak przed jego

---

<sup>18</sup> Z wyłączeniem tych inwestycji, które nie są współfinansowane ze środków UE.

wprowadzeniem należy przeprowadzić wielomiesięczne analizy prawne i ekonomiczno- finansowe oraz konsultacje ze stroną samorządową. Pośpieszne umożliwienie transferu limitów wiąże się ze zbyt dużym ryzykiem.

## Bibliografia:

### I. Akty prawne i regulacje

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 i 1241, z późniejszymi zmianami)
2. Ustawa z 13 dnia listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966, z późniejszymi zmianami)
3. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych państwa zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa

### II. Raporty i opracowania

1. Antycyparowicz G., *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w świetle badań głównego urzędu statystycznego*,  
[http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/POZ\\_budżety\\_jedn\\_samorządu\\_terytor.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/POZ_budżety_jedn_samorządu_terytor.pdf), 5 czerwca 2011 r.
2. EUROSTAT, *Manual on Government Deficit and Debt- Implementation of ESA95*, Publications Office of the European Union, Luksemburg 2010
3. Ministerstwo Finansów, *Preferencje Podatkowe w Polsce*, Warszawa 2010
4. Ministerstwo Finansów, *Strategia Zarządzania Długiem sektora finansów publicznych w latach 2011-2014*,  
[http://www.mf.gov.pl/\\_files\\_/bip/bip\\_publicacje/2010/strategia\\_zarządzania\\_dlugiem\\_2011-14.pdf](http://www.mf.gov.pl/_files_/bip/bip_publicacje/2010/strategia_zarządzania_dlugiem_2011-14.pdf), 5 czerwca 2011 r.

### III. Statystyki

1. EUROSTAT, *Government statistics*,  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database), 5 czerwca 2011 r.
2. EUROSTAT, *Government finance statistics- summary tables- 2/2010*,  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-EK-10-002/EN/KS-EK-10-002-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EK-10-002/EN/KS-EK-10-002-EN.PDF), 5 czerwca 2011 r.
3. Główny Urząd Statystyczny, *Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2010 r.*, [http://www.stat.gov.pl/gus/5840\\_1377\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_1377_PLK_HTML.htm), 5 czerwca 2011
4. Główny Urząd Statystyczny, *Budżety jednostek samorządu terytorialnego*,  
[http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL\\_rn\\_budz\\_jedn\\_sam\\_teryt\\_lata\\_2003-2009.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_rn_budz_jedn_sam_teryt_lata_2003-2009.pdf), 5 czerwca 2011 r.
5. Główny Urząd Statystyczny, *Statystyka Sektora Instytucji Rządowych i Samorządowych*,  
[http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL\\_rn\\_statystyka\\_sektora.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_rn_statystyka_sektora.pdf), 5 czerwca 2011

#### IV. Artykuły

1. Bitner M., Kulesza M., *Zatapianie zielonej wyspy*, [http://www.rp.pl/arttykul/19423,644684\\_Zatapianie\\_zielonej\\_wyspy.html](http://www.rp.pl/arttykul/19423,644684_Zatapianie_zielonej_wyspy.html), 5 czerwca 2011 r.
2. Chądzyński M., *Nie ma zgody na ograniczenie deficytu samorządów w wersji mf*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/2011/03/08/nie-ma-zgody-na-ograniczenie-deficytu-samorzadow-w-wersji-mf>, 5 czerwca 2011 r.
3. Chądzyński M., *Samorzady powinny się odchudzić- Rozmowa z Ministrem Rostowskim*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/2011/04/20/samorzady-powinny-sie-odchudzic>, 5 czerwca 2011 r.
4. Cieślak- Wróblewska A., *Sztuczne limity nie mogą krępować samorządów*, <http://www.rp.pl/arttykul/642780.html>, 5 czerwca 2011 r.
5. Dziennik Gazeta Prawna, *Bruksela: OFE to mało. Ostry list komisarza Rehna do ministra Rostowskiego*, [http://biznes.gazetaprawna.pl/arttykuly/479860,bruksela\\_ofe\\_to\\_malo\\_ostry\\_list\\_komisarza\\_rehna\\_do\\_ministra\\_rostowskiego.html](http://biznes.gazetaprawna.pl/arttykuly/479860,bruksela_ofe_to_malo_ostry_list_komisarza_rehna_do_ministra_rostowskiego.html)
6. Grobelny R., *Hamowanie bez sensu*, [http://www.rp.pl/arttykul/19423,641029\\_Hamowanie-bez-sensu.html](http://www.rp.pl/arttykul/19423,641029_Hamowanie-bez-sensu.html), 5 czerwca 2011 r.
7. Jastrzębska M., *Ograniczenia zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w świetle spełnienia przez Polskę kryteriów fiskalnych konwergencji*, <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/arttykul/ograniczenia-zadluzenia-jednostek-samorzadu-terytorialnego-w-swietle-speelnienia-przez-polske-kryteriow-fiskalnych-konwergencji-cz-1>, 5 czerwca 2011 r.
8. Krakowiak A., *Samorządowy problem*, <http://www.rp.pl/arttykul/642783.html>, 5 czerwca 2011 r.
9. Kurowska A., *Gminy chcą się zadłużyć na swoich zasadach*, [http://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/arttykuly/491198,gminy\\_chca\\_sie\\_zadluzac\\_na\\_swoich\\_zasadach.html](http://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/arttykuly/491198,gminy_chca_sie_zadluzac_na_swoich_zasadach.html), 5 czerwca 2011 r.
10. Kurowska A., *Rząd szykuje pakiet deregulacyjny dla gmin*, [http://biznes.gazetaprawna.pl/arttykuly/479077,rzad\\_szykuje\\_pakiet\\_deregulacyjny\\_dla\\_gmin.html](http://biznes.gazetaprawna.pl/arttykuly/479077,rzad_szykuje_pakiet_deregulacyjny_dla_gmin.html), 5 czerwca 2011 r.
11. Osiecki G., *Rostowski łaskawszy dla samorządów*, <http://gospodarka.dziennik.pl/news/arttykuly/331205,rostowski-laskawszy-dla-samorzadow.html>, 5 czerwca 2011 r.
12. Miśkowiec A., Kawalec S., *Awantura o deficyt samorządów*, <http://www.rp.pl/arttykul/652522.html?print=tak>, 5 czerwca 2011 r.
13. PAP, *List Rostowskiego do Rehna. Polski deficyt 3 proc. PKB w 2012 r.*, [http://wyborcza.biz/biznes/1,100969,9192450,List\\_Rostowskiego\\_do\\_Rehna\\_Polski\\_deficyt\\_3\\_proc\\_.html](http://wyborcza.biz/biznes/1,100969,9192450,List_Rostowskiego_do_Rehna_Polski_deficyt_3_proc_.html), 5 czerwca 2011 r.
14. PAP, *Bielecki wie, kto zadłuży Polskę*, <http://gospodarka.dziennik.pl/forsal/arttykuly/311502,bielecki-wie-kto-zadluzza-polske.html>, 5 czerwca 2011 r.

15. Skwirowski P., *Czy minister Rostowski powinien "dusić" samorządy?*, [http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,9527302,Czy\\_minister\\_Rostowski\\_powinien\\_\\_dusic\\_\\_samorzady\\_.html](http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,9527302,Czy_minister_Rostowski_powinien__dusic__samorzady_.html), 5 czerwca 2011 r.
16. Wielowieyska D., Skwirowski P., *Niech się pan minister zajmie swoimi finansami- rozmowa z R. Dutkiewiczem*, [http://wyborcza.pl/1,75515,9525819,Niech\\_sie\\_pan\\_minister\\_zajmie\\_swoimi\\_finansami.html](http://wyborcza.pl/1,75515,9525819,Niech_sie_pan_minister_zajmie_swoimi_finansami.html), 5 czerwca 2011 r.

## Załączniki

### Załącznik nr 1- Możliwości zwiększenia dochodów JST

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>19</sup> określa źródła dochodów JST w Polsce. Szczególnie ważne pozycję zajmują: subwencje celowe z budżetu państwa (29% ogółu dochodów), udział w podatku PIT (17,4% ogółu dochodów JST) i podatku CIT (4,3% ogółu dochodów), podatek od nieruchomości (9,2%) oraz środki finansowanie i współfinansowanie projektów realizowanych z funduszy UE (9,4%)<sup>20</sup>.

Chcąc utrzymać ogólny deficyt na niezmiennym poziomie, nie można zwiększyć subwencji, a środki unijne zostały już rozdysponowane i nie można wpływać na ich łączną wysokość. Państwo natomiast dysponuje instrumentami, umożliwiającymi manipulację podatkami. Ocenia się<sup>21</sup>, że wartość preferencji w podatku PIT oscyluje wokół 16 mld PLN, a preferencji w CIT 7,6 mld PLN. Łączna oszacowana wartość preferencji w podatkach samorządowych wynosi 6,3 mld PLN.

Udział JST w globalnych wpływach z podatku PIT wynosi ok. 51%. Tak więc, przy założeniu zniesienia wszystkich ulg w podatku PIT, oszczędności samorządów wyniosłyby ok. 8 mld PLN. Oczywiście, przy rozważaniu znoszenia ulg należałoby rozważyć wpływ tego zniesienia na społeczeństwo. Najdroższa, z punktu widzenia finansów publicznych jest ulga z tytułu wychowania dzieci. Jej koszty szacuje się na ok. 5,6 mld PLN rocznie. Ma ona charakter powszechny, tzn. mogą z niej korzystać wszyscy rodzice, niezależnie od dochodu. Gdyby rząd polski zdecydował się na rezygnację z zasady powszechności i wprowadzenie dodatkowego warunku przyznawania zwolnienia, na podstawie kryteriów dochodowych, można byłoby jej wartość ograniczyć o co najmniej połowę. Z tego tytułu oszczędności JST wyniosłyby ok. 1,5 mld PLN.

Relatywnie najłatwiej można byłoby usprawiedliwić zniesienie ulgi na internet. Jej wartość szacuje się na ok. 400-500 mln PLN rocznie. Oszczędności z tytułu zniesienia tej ulgi dla JST wyniosłyby więc ok. 250 mln rocznie.

Dochody JST można byłoby zwiększyć zmniejszając preferencje w podatkach lokalnych, wynoszące aż 6,3 mld PLN. Szczególnie wysoką pozycję zajmują zwolnienia budowli kolejowych i zajętych przez nie gruntów (de facto zwolnienia dot. Polskich Kolei Państwowych), wynoszące ok. 1 mld PLN. Wydaje się, że przy kryzysie finansów publicznych w Polsce takie zwolnienia nie mają uzasadnienia i można byłoby z nich w znaczącym stopniu zrezygnować. Należałoby także przeprowadzić ewaluację pozostałych zwolnień funkcjonujących w podatkach lokalnych (zwolnienie dla budynków gospodarczych lub ich części położonych na gruntach gospodarstw rolnych- wartość ponad 1,5 mld PLN, zwolnienia z podatków od nieruchomości, uchwalane przez rady gmin- ok. 0,5 mld PLN, zwolnienia dla nieużytków oraz gruntów zadrzewionych i zakrzewionych- łącznie ok. 1 mld PLN). Taki

<sup>19</sup> <http://lex.pl/bap/samorzad/Dz.U.2003.203.1966.html>

<sup>20</sup> Budżety jednostek samorządu terytorialnego

<sup>21</sup> Preferencje podatkowe w Polsce



przeгляд mógłby zaowocować identyfikacją najmniej efektywnych obszarów zwolnień i dalszym wzrostem dochodów JST.

Rozważając stronę dochodową budżetów JST, należy wziąć pod uwagę także możliwość zwiększenia dochodów własnych poprzez podwyżkę stawek podatków, nakładanych przez ciała uchwałodawcze w samorządach. Zdecydowanie największą wartość wśród takich danin zajmuje podatek od nieruchomości. Nakładamy on jest przez Rady Gmin, w drodze uchwały, jednak górną jego wartość określa co roku Ministerstwo Finansów. Wydaje się, że obecnie funkcjonujący system można usprawnić, wiążąc maksymalną wartość pobieranego podatku z wartością, uwzględniającą zróżnicowanie dochodowe na terenach poszczególnych JST. W tym przypadku np. na terenie Warszawy można byłoby wprowadzić wyższe opłaty niż w mniejszych i biedniejszych gminach. Globalnie takie rozwiązanie zwiększyłoby dochody całego podsektora.

Uzupełnieniem powyższych zmian może być pakiet deregulacyjny, który dawałby JST większą swobodę w kształtowaniu gospodarki wydatkowej. Obecnie samorządowcy nie mają zbyt dużego pola manewru, jeśli chodzi o stronę wydatkową, gdyż o większości wydatków decyduje centralne organy ustawodawcze. Zmiany dot. edukacji (większa swoboda w łączeniu szkół czy ewidencjonowaniu czasu pracy czy ich wynagradzaniu) oraz polityki socjalnej nie spowodowałyby co prawda znaczącego obniżenia dochodów, zahamowałyby natomiast wzrost wydatków.

W przypadku wszystkich wyżej wymienionych zmian największą trudność nastęcza ich polityczne przeforsowanie. Zarówno na szczeblu rządowym, jak i samorządowym proponowane zmiany spotkałyby się ze znacznym sprzeciwem politycznym. Szczególnie w roku wyborów wydają się one mało prawdopodobne. Tym nie mniej udana próba wdrożenia przynajmniej części tych zmian znacząco ułatwiłaby samorządom spełnienie wymagań Ministra Rostowskiego.