

Makroekonomiczne konsekwencje zaostrożenia regulacji finansowych wobec JST

Dr Zbigniew R. Wierzbicki

Od kilku lat trwa coraz bardziej gorący spór, a może już konflikt raz otwarty a najczęściej ukryty, między sektorem rządowym a sektorem samorządowym w obszarze regulacji i finansów¹. Obie strony sporu mają swoich sojuszników i zaplecze selektywnie dobieranych argumentów. Tylko w ferworze dyskusji ginie gdzieś racja stanu, marnieją szanse na dobry korzystny dla obywateli-płatników podatków rozwój Polski dziś i w przyszłości.

Z jednej strony wskazuje się na rosnący szybko deficyt sektora samorządowego w stosunku do PKB i podkreśla, że jest to jeden z najwyższych w UE. Był on w Polsce w 2010 r. wyższy nie tylko od średniej w UE 10 wynoszącej 0,32 % ale też od średniej UE 17 kształtującej się na poziomie 0,26%². Ponadto akcentuje się, że dług publiczny sektora samorządowego przekracza już 4% PKB jest wyższy od średniej w krajach UE 10 wynoszącej w 2010 r. około 3 % . Ta argumentacja nie zawsze wprost wychodząca z gremiów rządowych jest dodatkowym, obok hasła walki z deficytem budżetowym jako wymogiem UE, uzasadnieniem wprowadzonych regulacji nakładających gorset ograniczeń na działalność i budżety JST. Jednak strona rządowa nie chce zauważyć, że jest to konsekwencją tego, że polskie JST decyzjami parlamentu i rządu zostały zmuszone do przejęcia rosnących zadań od sektora rządowego i w efekcie samorządy w Polsce już w 2010 r. odpowiadały za ponad 30 % wydatków publicznych czyli znacznie powyżej średniej UE wynoszącej około 23%.

Parlament i rząd przekazały więc nie mający precedensu w skali UE zakres zadań rozwojowych zarówno w zakresie budowy infrastruktury podziemnej (mającej służyć również następnym generacjom, a jednocześnie zmniejszającej gigantyczną lukę w zakresie zarówno remontowym jak i nowych obiektów), budowę oczyszczalni ścieków, budowę innych obiektów użyteczności publicznej, a także budowę dróg (poza tzw. drogami krajowymi i autostradami). Ponadto w imieniu swoim i sektora samorządowego zobowiązały się, negocjując i akceptując rozwiązania budżetowe UE na lata 2007-2013 korzystne w sumie dla Polski, że pieniądze przewidziane dla naszego kraju zostaną właściwie i w pełni wykorzystane. Od samego początku wiadomym było, że przy takim podziale ról i zakresu obowiązków inwestycyjnych oraz ograniczeniach

¹ Artykuł jest kontynuacją tez i wniosków autora zawartych w artykule pt. *Zagrożenia dla finansów JST*, EDS 2011 nr 3 s. 28-31.

² D.Samoń, *Zadłużenie i wydatki samorządów w Polsce na tle UE*, Analiza FOR 2011 nr 8

w dopływie środków z budżetu centralnego, sektor samorządowy został skazany na istotne zwiększenie zadłużenia. Wynikało to z tego, że inwestycje z funduszy europejskich wymagały od JST nie tylko współfinansowania w postaci tzw. środków i udziałów własnych ale także i dlatego, że wymagały one także większego niż w wielu innych krajach (z powodu naszego zacofania infrastrukturalnego i ogromnej luki remontowej wynikającej też z dekapitalizacji części substancji majątku narodowego w latach 80. i 90. XX wieku) finansowania znacznego zakresu inwestycji poprzedzających inwestycje dofinansowane jak też inwestycji towarzyszących. W rezultacie już w od 2009 r. sektor samorządowy stał się największym inwestorem w Polsce z rocznym poziomem inwestycji w kolejnych latach do 2011 r. na poziomie około 42-44 mld zł. Dla zobrazowania sytuacji należy ta wielkość porównać z inwestycjami sektora rządowego finansowanymi z budżetu państwa, których wysokość w zasadzie średniorocznie w tym okresie wynosiła około 15 mld zł.

Interes rozwoju kraju wymagał aby polskie samorzady podjęły to wyzwanie i w ślad za tym uruchomiono rozbudowany program inwestycyjny. Obiektywnie oceniając jego realizację to widać, że skala „wpadek” po stronie sektora samorządowego w porównaniu do ogromnych trudności w zakresie realizowania inwestycji finansowanych centralnie (nie będziemy tutaj znęcać się nad inwestycjami w zakresie dróg krajowych i autostrad, z których większość przekroczyła i terminy i budżety) była znacznie mniejsza. Patrząc na procesy inwestycyjne realizowane w sektorze samorządowym to można z dużym prawdopodobieństwem ocenić, że głównym zagrożeniem dla ich realizacji były w skali kraju decyzje organów władz państwowych. W latach 2005-2011 (a zwłaszcza w latach 2006-2010) władze centralne wprowadziły tak liczne niekorzystne dla samorządów zmiany ustawowe, których konsekwencją było zmniejszanie zarówno dochodów własnych JST jak i środków otrzymywanych z budżetu centralnego na realizowanie powierzonych zadań których zakres ulegał ciągłemu rozszerzaniu. Gdyby na to spojrzeć z innej strony to mogłoby się wydawać, że strona rządowa aplikuje samorządom lekcje w szkole przetrwania budżetowego albo też ile jeszcze można „samorządowej szkapie zabrać obroku aby ciągnęła wózek inwestycji i nie zdechła”.

Zachwianie równowagi finansowej JST z całą mocą uwidoczniło się w latach 2010-2011 czego wyrazem było znaczące sięgnięcie po kredyty bankowe i obligacje komunalne. Realizacja przez samorzady zadań wynikających z Narodowej Strategii Spójności, a następnie rosnącego zakresu zadań przekazywanych JST przez władze centralne, i w następnej kolejności zasadność wykorzystania przyznanych Polsce środków z funduszy Unii Europejskiej zwiększyło znacznie obciążenia budżetów samorządowych.

Centrum Rozwiązań Menedżerskich S.A.

ul. Kłobucka 25, 02-699 Warszawa, Zarejestrowana w Sądzie Rejonowym dla m.st. Warszawy
XII Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego nr: 0000142150, NIP:522-23-59-856.
Kapitał zakładowy wpłacony w całości w wysokości 1.267.550,00 zł

Przy czym szczególną okolicznością, którą należy podkreślić z całą ostrością, jest to, że w ślad za przejmowanymi zadaniami nie są przekazywane odpowiednie środki z budżetu centralnego co prowadzi do negatywnej redystrybucji środków w ramach budżetów JST i w efekcie w obliczu zadań inwestycyjnych, w tym i dofinansowywanych z funduszy UE. Strona rządowa już w 2003 r. w Ustawie z dnia 13.11.2003 r. o dochodach JST usunęła zapisy zobowiązujące budżet centralny do rekompensowania uszczerbków jakie w dochodach własnych powodują zmiany uchwalane przez Sejm RP. To uutorowało drogę do całej serii przerzuconych obowiązków z centrum na samorządy. Nie można nie zauważyć, że w kolejnych latach np. 2006-2007 zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych PIT wprowadzające dwustopniową skalę podatkową oraz nowe regulacje w zakresie tzw. ulg prorodzinnych etc. spowodowały oszacowane przez JST negatywne konsekwencje finansowe w postaci około 8 mld zł łącznego ubytku w dochodach województw, powiatów i gmin w skali roku. Sektor rządowy też odczuł negatywne konsekwencje wspomnianych regulacji ale szybko skompensował to podnosząc stawki VAT, stawki akcyzy paliwowej, składkę rentową i wprowadził kontrowersyjny podatek od kopalin. JST nie mogły postąpić w ten sposób bo są granice podnoszenia podatków i opłat lokalnych. Jednocześnie podwyżki VAT, akcyzy etc. też uderzyły w budżety JST. Ponadto wspomniane podwyżki np. VAT i akcyzy rykoszetem wpłynęły na podwyższenie kosztów realizacji zadań i inwestycji w sektorze samorządowym. Były więc kolejnym czynnikiem wpływającym na pogorszenie sytuacji finansowej JST.

Podmioty sektora samorządowego w konsekwencji decyzji parlamentarnych i rządowych musiały przejąć ogromny zakres zadań, relatywnie chyba największy w UE, a strona rządowa uciekła od rozwiązań kompensujących w obszarze wprowadzanych regulacji ich negatywne skutki dla budżetów JST. W tych warunkach nie kompensowanie samorządom utraconych dochodów w wyniku zmian ustawowych, nakładanie nowych i rozszerzanie zakresu wcześniej powierzonych zadań, przy jednoczesnym zacieśnianiu regulacji ze strony Ministerstwa Finansów w sytuacji zatrzymania reformy systemu finansów publicznych na działaniach jedynie odnoszonych do JST, może być uznane za kompleks działań zmierzających obiektywnie do przesunięcia proporcji deficytu budżetowego i długu publicznego z sektora rządowego na sektor samorządowy. To jest pierwszy podstawowy zarzut wobec działań władz centralnych wobec samorządów w Polsce. Drugi zarzut dotyczy zagrożenia realizacji wielu inwestycji, w tym współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, podjętych wcześniej w innych warunkach systemowych i w innych warunkach w zakresie proporcji podziału środków budżetowych. Może to grozić nie tylko spowolnieniem lub zatrzymaniem wielu inwestycji co oznacza zarówno dodatkowe koszty i ewentualne stracone nakłady. Może to także spowodować konieczność poniesienia ogromnych strat związanych z ewentualnym zwracaniem otrzymanych środków unijnych i innych negatywnych konsekwencji dla budżetów i środowisk

Centrum Rozwiązań Menedżerskich S.A.

ul. Kłobucka 25, 02-699 Warszawa, Zarejestrowana w Sądzie Rejonowym dla m.st. Warszawy
XII Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego nr: 0000142150, NIP:522-23-59-856.
Kapitał zakładowy wpłacony w całości w wysokości 1.267.550,00 zł

samorządowych. W efekcie spowoduje to ograniczenie popytu inwestycyjnego z jednej strony, a z drugiej zaniechanie szeregu inwestycji wpłynie na relatywne pogorszenie zarówno warunków życia i pracy społeczności lokalnych jak i konkurencyjności przedsiębiorstw działających w kraju, a także konkurencyjności Polski jako kraju, który do tej pory z dużą determinacją osiągał relatywnie dobre wyniki gospodarcze.

Kolejnym problemem jest fakt, że narastający od kilku lat kryzys finansowy sektora samorządowego, którego kumulacja będzie miała niestety miejsce na przełomie 2012-2013 może doprowadzić do sytuacji w której będzie nierealna absorpcja przez Polskę środków unijnych w nowej perspektywie finansowej 2014-2020 porównywalnych do poprzedniego budżetu UE przeznaczonego dla Polski. W negatywnym scenariuszu analiza sytuacji w Polsce przez Komisję Europejską może doprowadzić do wniosku, że Polska z powodu ograniczonych możliwości absorpcyjnych powinna otrzymać o wiele mniejsze środki finansowe. W scenariuszu mniej pesymistycznym może doprowadzić to do stosunkowo niskiego poziomu wykorzystania przez Polskę przyznanych jej środków w okresie pierwszych lat nowej perspektywy finansowej.

Dzisiaj jest już najwyższy czas aby z całą mocą podkreślić, że obecna sytuacja grozi nie dającym się później wygasić konfliktem ekonomicznym i społecznym. Władze centralne muszą chyba zdawać sobie sprawę, że zachwianie równowagi finansowej sektora samorządowego nie zostało spowodowane w ogromnej większości przypadków autonomicznymi działaniami władz JST lub czynnikami endogenicznymi lecz egzogenicznymi względem sektora JST zależnymi głównie od decyzji Rządu i Sejmu. Do najważniejszych z nich należą:

- Stopniowe kaskadowe wręcz przekazywania zadań na barki JST;
- Niedofinansowanie zadań przekazywanych samorządom przez budżet centralny;
- Odejście już w 2003 od zasady rekompensowania ubytków jakie w dochodach własnych JST indukują zmiany prawne uchwalane przez Sejm, a wsad za tym De facto przyjęcie podobnej zasady przez kolejne rządy w innych obszarach regulacyjnych;
- Podjęcie pierwszych kroków w zakresie redukcji deficytu budżetowego i tempa narastania długu publicznego adresowanych de facto wyłącznie do sektora samorządowego w sytuacji gdy równolegle nie podjęto analogicznych rozwiązań wobec sektora rządowego;
- Związane z powyższym regulacje radykalnie ograniczające zdolność JST do kontynuacji i rozpoczęcia nowych inwestycji.

Centrum Rozwiązań Menedżerskich S.A.

ul. Kłobucka 25, 02-699 Warszawa, Zarejestrowana w Sądzie Rejonowym dla m.st. Warszawy
XII Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego nr: 0000142150, NIP:522-23-59-856.
Kapitał zakładowy wpłacony w całości w wysokości 1.267.550,00 zł

Powoduje pomiędzy innymi następujące konsekwencje:

- Przerzucanie części deficytu budżetowego z sektora rządowego do sektora samorządowego, a w ślad za tym części długu publicznego;
- Związane z powyższym zmuszanie JST do dofinansowywania zadań przekazanych przez władze centralne w ciężar dochodów własnych JST i dodatkowego zadłużenia JST;
- Gwałtowne wyhamowanie programów inwestycyjnych realizowanych i przygotowywanych przez podmioty sektora samorządowego z oczywistymi negatywnymi konsekwencjami w skali mikro, jak też w makroskali. Jest to bowiem jeden z czynników hamujących wzrost gospodarczy poprzez spadek zamówień kierowanych przez JST do sektora przedsiębiorstw i związany z tym spadek nakładów inwestycyjnych w przedsiębiorstwach działających w Polsce, jak również zmniejszenie (wobec perspektywy radykalnego zmniejszenia tzw. frontu inwestycyjnego) ich potencjału wykonawczego i zatrudnienia. Nawiasem mówiąc będzie to dodatkowym impulsem do wzrostu bezrobocia, którego skutki finalnie budżetowo najmocniej odczuwają wtedy samorządy;
- Zagrożenie utraty części środków przyznanych JST z funduszy UE, a także potencjalne zmarnowanie lub niepełne wykorzystanie nakładów poniesionych przez JST w zakresie inwestycji towarzyszących oraz wnoszonych wkładów własnych;
- Zmniejszenie potencjału absorpcyjnego polskiej gospodarki, sektora samorządowego i sektora przedsiębiorstw, w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020 ;
- Wprowadzone regulacje hamujące gwałtownie potencjał inwestycyjny samorządów pogarszające też ocenę ich zdolności kredytowych przez banki i inwestorów co przekłada się na dodatkowe koszty finansowe ponieważ drożeją kredyty i obligacje komunalne, a także jest trudniejszy dostęp do nich;
- Z regulacji Min. Finansów wobec JST wynika też skryty nacisk na przyspieszenie prywatyzacji majątku komunalnego, zwłaszcza ziemi co jest w ogromnej większości przypadków nonsensem ekonomicznym bo po pierwsze jest to najgorszy z możliwych okres na sprzedaż substancji majątkowej (bo spadek cen), a ponadto – co najważniejsze – składniki materialne majątku komunalnego powinny służyć nie tylko jednemu pokoleniu (poprzez ich szybkie spieniężenie) lecz powinny być traktowane jako rezerwa rozwoju dla przyszłych pokoleń mieszkańców.

Centrum Rozwiązań Menedżerskich S.A.

ul. Kłobucka 25, 02-699 Warszawa, Zarejestrowana w Sądzie Rejonowym dla m.st. Warszawy
XII Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego nr: 0000142150, NIP:522-23-59-856.
Kapitał zakładowy wpłacony w całości w wysokości 1.267.550,00 zł

Należy też wziąć pod uwagę, że w wielu obszarach możemy mieć do czynienia z specyficznym zjawiskiem budżetowego efektu kuli śnieżnej (snow ball effect), czyli niebezpieczną zabawą w bałwanki i w śnieżki. W roli „bałwanków” występują w tym reżyserowanym przez MF spektaklu JST, a w roli wyrzutni śnieżek samo Min. Finansów. Oznacza to, że uzyskane przez MF efekty w postaci nominalnego obniżania deficytu generują koszty pochodne (bezpośrednie i alternatywne) wielokrotnie większe w skali gospodarki narodowej w perspektywie średnio-i długoterminowej od uzyskanych krótkoterminowych korzyści. Wobec sukces regulacyjny Ministerstwa Finansów jest co najmniej mocno kontrowersyjny.

Skala problemu gwałtownie rośnie, ponieważ strona rządowa po pierwszym kroku w zakresie reformy systemu finansów publicznych, czyli po nałożeniu gorsetu ograniczeń na sektor samorządowy, poprzedzonym przerzuceniem na barki JST wielu niedofinansowanych zadań, została uszpięta informacjami o przejściowym polepszeniu warunków emitowania kolejnych transz obligacji skarbowych i tendencji nieśmiały w sumie w zakresie szansy na stopniowe obniżanie kosztów obsługi zagranicznej polskiego długu publicznego, zaniechała dalszych działań w zakresie reformy systemu finansów publicznych. Ponadto rosną z roku na rok koszty sektora administracji rządowej zżerającego nasze podatki, a efektów współmiernych do ponoszonych kosztów podatkowych niestety nie widać. Dodatkowo pojawiają się już głosy i opinie, że nie tylko obraliśmy jako Polska kurs na górę lodową (co podkreśla najostrzej K.Rybiński), ale podnoszące także problem rosnącego ukrytego niedoboru budżetowego generowanego w różnych częściach struktury systemu finansów publicznych i samego budżetu centralnego.

Makroekonomiczny efekt hamujący wzrost gospodarczy będzie nieporównywalnie większy niż klasyczne już schładzania gospodarki określane jako Efekt Balcerowicza. Natomiast z perspektywy czasu trudno odmówić racjonalnych przesłanek tego co wtedy zrobiono (mimo swojej kontrowersyjności zaczyna stopniowo dominować pogląd, że dzięki temu uniknięto w Polsce pułapki dynamiki wzrostu w którą wpadły nadbałtyckie tygrysy). Natomiast dzisiaj w drugiej dekadzie XXI wieku i w obliczu europejskiej recesji nie ma racjonalnych przesłanek aby hamować w takim tempie wzrost gospodarczy poprzez zablokowanie potencjału inwestycyjnego sektora samorządowego i odkładać jednocześnie reformę sektora rządowego.

Regulacje Rostowskiego bo tak coraz częściej nazywany jest pakiet regulacyjny upubliczniony w końcu 2010 r. powinien być oceniany nie tylko z perspektywy zahamowania tempa wzrostu deficytu budżetowego lecz także z perspektywy makroekonomicznej jako „dobry” sposób na wyhamowanie wzrostu gospodarczego, na zmniejszenie inwestycji również w sektorze przedsiębiorstw, a w konsekwencji na zwiększenie bezrobocia czyli w perspektywie średniookresowej jest to „dobra” recepta na osłabienie polskiej gospodarki i na wejście jej w stagnację lub nawet recesję po 2014 r. Nawet ostatni w ławce sali

Centrum Rozwiązań Menedżerskich S.A.

ul. Kłobucka 25, 02-699 Warszawa, Zarejestrowana w Sądzie Rejonowym dla m.st. Warszawy
XII Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego nr: 0000142150, NIP:522-23-59-856.
Kapitał zakładowy wpłacony w całości w wysokości 1.267.550,00 zł

konferencyjnej Ministerstwa Finansów urzędnik wie, że jeżeli wzrost gospodarczy w Polsce spada poniżej 3 % to zaczyna się spirala problemów z finansami publicznymi. Oznacza to, że te regulacje w tych warunkach przyniosą więcej szkody niż pożytku i jest to ostatni czas na ich radykalną korektę i spokojne racjonalne wprowadzenie części rozwiązań proponowanych przez środowiska samorządowe.

Na szczególną uwagę zasługuje obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach JST, w którym postuluje się między innymi:

- Zwiększenie udziału jednostek samorządowych szczebla podstawowego czyli gmin w dochodach z PIT z 39,34% do 48,78%;
- Zwiększenie udziału powiatów w dochodach z PIT z 10,25% do 13,03%;
- Zwiększenie udziału województw w dochodach z PIT z 1,60% do 2,30%;
- Z uwagi na zobowiązania Polski wobec EU w zakresie ekologicznym wprowadzenie nowej tzw. ekologicznej subwencji ogólnej dla tych gmin na terenie których są położone prawnie chronione obiekty lub obszary o szczególnych walorach przyrodniczych co byłoby oczywistą rekompensatą lokalnych ograniczeń rozwojowych gmin, które nie mogą na tych obszarach wydawać zezwoleń na budowę czy na prowadzenie niektórych rodzajów działalności gospodarczej i w związku z tym mają niższe dochody z tytułu podatku od nieruchomości, a także niższe z PIT;
- Przywrócenie uchylonej zasady rekompensowania ubytków w dochodach własnych jednostek samorządowych będących konsekwencją niezależnych od JST zmian ustawowych i regulacyjnych.

Powyższe podejście jest tym bardziej uzasadnione, że podstawowe zasady racjonalności ekonomicznej uzasadniają powierzanie większej części funduszy tym podmiotom, które lepiej radzą sobie z ich efektywnym alokowaniem i wykorzystaniem. Praktyka ostatnich lat potwierdziła wyższą sprawność procesów inwestycyjnych realizowanych przez samorządy i ich wyższą makroekonomiczną efektywność w porównaniu z inwestycjami realizowanymi jako inwestycje sektora rządowego. Sytuacja w zakresie budowy dróg krajowych i autostrad przez sektor rządowy uzasadnia podejrzenie, że mamy tam do czynienia z budżetowym trójkątem bermudzkim, w którym giną nie tylko inwestycje i nasze pieniądze z podatków ale także nasze szanse rozwojowe.

Centrum Rozwiązań Menedżerskich S.A.

ul. Kłobucka 25, 02-699 Warszawa, Zarejestrowana w Sądzie Rejonowym dla m.st. Warszawy
XII Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego nr: 0000142150, NIP:522-23-59-856.
Kapitał zakładowy wpłacony w całości w wysokości 1.267.550,00 zł