

Stanowisko Związku Miast Polskich

w sprawie stanu finansów miast na tle całego sektora finansów publicznych

W ostatnim czasie podejmowane są przez resort finansów działania zmierzające do zmniejszenia deficytu sektora finansów publicznych w najbliższych latach. Jest to związane ze wzrostem zadłużenia sektora (którego poziom limituje Konstytucja RP), a także z koniecznością wdrożenia kryteriów konwergencji, według których deficyt tego sektora nie może przekroczyć 3% PKB, a cały dług publiczny - 60 % PKB. Sytuacja pod tym względem jest w Unii Europejskiej bardzo różnicowana. Publikowane przez Eurostat dane wskazują, że wskaźniki dla Polski należą do korzystniejszych, a dług JST, zarówno w relacji do PKB jak i do całego długu sektora finansów publicznych, jest najniższy (poza Grecją) w całej Unii.

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. 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.

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!). Wstępne dane za rok 2010 wskazują, że deficyt JST wyniósł 14,6 mld zł, a deficyt budżetu państwa – aż 44,6 mld. Ten skokowy przyrost deficytu poza budżetami JST nie może stać się powodem wprowadzenia drastycznych ograniczeń w samorządowej części sektora, która w roku 2009 spowodowała zaledwie 13,6% całości deficytu.

Trzeba przy tym podkreślić, że deficyt JST jest w całości związany z finansowaniem inwestycji, które oznaczają szybszy rozwój Polski, podczas gdy deficyt BP w znacznej części dotyczy finansowania nieefektywnych elementów systemu finansów publicznych w państwie.

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 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.

Zwiększony deficyt podsektora samorządowego, który następuje w okresie wzmoczonego 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.

Dlatego odrzucamy propozycje, by ograniczyć deficyt JST w relacji do planowanych dochodów - i to w tak drakońskich proporcjach (4, 3, 2 i 1 % planowanych dochodów). Nie godzimy się na zahamowanie rozwoju Polski - **rezerwy tkwią w nieracjonalnych wydatkach sektora.**

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 r. 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, aby przepis ten zmodyfikować w taki sposób, by wartość nadwyżki operacyjnej, stanowiącą podstawę do szacowania nadwyżki w kolejnych latach, ustalać **w dłuższym niż 3 lata przedziale czasowym**. PPwinien być brany pod uwagę okres 10 lat. Pozwoli to z jednej strony uniknąć wpływu zjawisk krótkotrwałych na tę wartość, z drugiej – przybliży się ją do przeciętnego okresu spłaty zaciąganych przez JST zobowiązań.

Przy tej okazji popieramy zgłoszony przez Stronę Samorządową Komisji Wspólnej Rządu i ST w dniu 23 lutego br. wniosek do Premiera o uchylenie przez Radę Ministrów wydanego w sposób niezgodny z prawem rozporządzenia ministra finansów z 23 grudnia 2010 r. (Dz. U. nr 157, poz. 1692), które, poszerzając katalog tytułów dłużnych - oprócz innych skutków - powoduje ponowne zmniejszenie możliwości korzystania przez samorządy z formuły PPP.

3. Aby uniknąć spodziewanego - wobec planowanych ograniczeń - zmniejszenia poziomu inwestycji JST trzeba także poszukać innych **rezerw**, których wykorzystanie mogłoby ograniczyć koszty działania JST, lub też zwiększyć wydajność istniejących źródeł naszych dochodów własnych – i w ten sposób zmniejszyć nasz deficyt. Proponujemy od lat rzetelną debatę na ten temat, jednak nie jest ona podejmowana.

Część tych rezerw tkwi niewątpliwie w nieracjonalnych przepisach prawnych. Należą do nich przede wszystkim te wciąż bardzo liczne ustawy, które **nakładają na nas nowe zadania albo zwiększają zakres zadań już realizowanych bez zagwarantowania środków na ich realizację**. Ustawy takie są podejmowane także w ostatnich miesiącach, stojąc w jaskrawej sprzeczności z deklarowanymi zamiarami ograniczenia deficytu finansów publicznych. Wypada też przypomnieć, że samo tylko niedofinansowanie zadań oświatowych w części oświatowej subwencji ogólnej generuje w budżetach miast deficyt znacznie przekraczający 4 % dochodów.

4. Przypominamy także, że JST – odwrotnie niż centrum – nie mają możliwości zmniejszania deficytu poprzez **zmianę wydajności źródeł dochodów**. Budżet państwa ogranicza swój deficyt np. przez wzrost akcyzy, a ostatnio także stawki podatku VAT, której zwiększenie przynosi budżetowi państwa wzrost dochodów, a dla nas **oznacza wzrost kosztów**. Jednocześnie nasze dochody własne, odgórnie ograniczone przez prawo, są dodatkowo zmniejszane, także pod naciskiem różnych **lobbies**, w wyniku nieprzemyślanych zmian ustawowych. Przykładem może być choćby niedawna nowelizacja przepisów, która **pozbawiła gminy znaczącej części wpływów z podatku od nieruchomości** w wyniku zmiany definicji budowli sieciowych. Zmiana ta oznacza dodatkowy zysk dla bogatych firm telekomunikacyjnych czy energetycznych, a dla mieszkańców miast – zmniejszenie inwestycji gminnych, czyli osłabienie rozwoju państwa. Tymczasem projekty zmian ustawowych, umożliwiających np. zwiększenie wydajności podatku od nieruchomości, który w Europie służy do finansowania rozwoju infrastruktury lokalnej, nie są rozpatrywane, ponieważ blokują je te same środowiska, które z powodzeniem walczą o swoje „spec-ustawy” i partykularne przywileje.

Trzeba też ponownie wskazać, że część nieuzasadnionych kosztów w sektorze finansów publicznych powoduje **przeregulowany system zamówień publicznych**, który – oczywiście konieczny w zakresie przyjętym w Unii Europejskiej – oznacza usankcjonowanie w wielu przypadkach **nieracjonalnego** wydawania pieniędzy publicznych.

U podstaw trudności finansowych JST leży przede wszystkim **nieprzestrzeganie przez rząd i parlament art.167 Konstytucji RP**. Dobitym potwierdzeniem tego faktu jest wyeliminowanie z ustawy o dochodach JST zapisów gwarantujących rekompensowanie ubytków w dochodach własnych, spowodowanych przez ustawy i rozporządzenia. **Żądamy przywrócenia tego przepisu oraz zrekompensowania ubytków w dochodach własnych JST, spowodowanych zmianami w ustawach, które nastąpiły po roku 2004, zwłaszcza że skutki tych zmian można dziś policzyć.**

Oczekujemy, że rząd podejmie z nowowybranym Zarządem Związku i przedstawicielami innych organizacji samorządowych, reprezentowanych w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, strategiczną debatę o stworzeniu warunków do wspomagania rozwoju lokalnego i regionalnego (system podatków lokalnych, rewitalizacja, zamówienia publiczne, PPP).

Poznań, 4 marca 2011 r.

(-) Ryszard Grobelny
PREZES ZWIĄZKU