



ul. I Armii Wojska Polskiego 5/3, 20-078 Lublin  
tel.: 81 444 02 80, fax: 81 444 07 29  
e-mail: zgl@zgl.pl  
www.zgl.pl

## Stanowisko Związku Gmin Lubelszczyzny w sprawie skutków ograniczania deficytu finansów publicznych kosztem samorządów

Związek Gmin Lubelszczyzny jako przedstawiciel samorządów szczebla podstawowego wyraża zaniepokojenie wobec kontynuowanych przez Rząd działań, konsekwentnie ograniczających finansowe możliwości działania samorządów. Jednocześnie popieramy stanowiska innych korporacji samorządowych wyrażone w tej samej kwestii, w tym w szczególności: Związku Miast Polskich i Śląskiego Związku Gmin i Powiatów.

### OGRANICZANIE DZIAŁAŃ INWESTYCYJNYCH SAMORZĄDÓW

W związku z konsekwentnie realizowanymi zamiarami Ministra Finansów, p. Jana Vincenta-Rostowskiego ograniczenia deficytu sektora finansów publicznych w kolejnych latach począwszy od r. 2012 pojawia się w pełni realne niebezpieczeństwo trwałego spowolnienia rozwoju kraju w wyniku radykalnego ograniczenia możliwości samorządów lokalnych w zakresie zgromadzenia wystarczających środków własnych w celu realizacji jakichkolwiek działań inwestycyjnych.

System finansów publicznych w Polsce skonstruowany po 1989 roku, został dostosowany do zmian ustrojowych polegających na 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. 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 spowodowały zwiększenie wysiłku inwestycyjnego samorządów w ostatnich latach, ale wiązały się ze wzrostem korzystania ze środków zwrotnych do finansowania inwestycji, wobec niewystarczających środków własnych na zabezpieczenie wkładu własnego oraz zapewnienia płynności przepływów finansowych – wspieranych środkami pochodzącymi z kredytów.

Związek Miast Polskich wskazuje, że jak „wynika z dostępnych danych łączny deficyt sektora finansów publicznych w roku 2009 wyniósł 95,7 mld (z czego budżet państwa 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.” (Stanowisko w sprawie stanu finansów miast na tle całego sektora finansów publicznych z dnia 4 marca 2011r.)

Z całą odpowiedzialnością podkreślamy, że deficyt JST jest w całości związany z finansowaniem inwestycji, które oznaczają szybszy rozwój Polski, podczas gdy deficyt budżetu państwa w znacznej części dotyczy finansowania nieefektywnych elementów systemu finansów publicznych w państwie. Stąd pomimo swej słuszności, zamiar zredukowania w najbliższych latach deficytu sektora finansów publicznych, w tym budżetów JST, nie może nastąpić głównie kosztem samorządów, ponieważ spowoduje drastyczne wyhamowanie działań inwestycyjnych oraz 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. Już w tej chwili Ministerstwo Rozwoju Regionalnego informuje że tylko w 2011 roku umowy o dotacje rozwiązało 86 JST (ponad dwa razy więcej w stosunku do roku poprzedniego, kiedy z dofinansowania zrezygnowało 37 samorządów). W sumie od 2007 r., czyli od rozpoczęcia obecnej perspektywy unijnych funduszy, umowy o dotacje rozwiązało 181 samorządów. Uważamy, że rosnąca liczba rezygnacji z dotacji UE jest pierwszym efektem nowych rozwiązań w ustawie o finansach publicznych i programu oszczędnościowego ministra Rostowskiego w zakresie redukcji zadłużenia w sektorze samorządowym.

Uważamy, że 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, samorzady musiały zwiększyć zakres korzystania ze środków zwrotnych, a co za tym idzie – deficyt budżetów (największy wzrost deficytu zwykle zrównoważonych budżetów JST nastąpił w latach 2000-2003, tzn. w okresie stagnacji dochodów JST, w tym dochodów własnych).

## DRASTYCZNY WZROST KOSZTÓW REALIZACJI USTAWOWYCH ZADAŃ GMIN SPOWODOWANY BRAKIEM REKOMPENSATY UBYTKÓW W DOCHODACH WŁASNYCH JST, SPOWODOWANYCH PRZEZ USTAWY I ROZPORZĄDZENIA

Aby uniknąć spodziewanego - wobec planowanych ograniczeń - zmniejszenia poziomu inwestycji JST należałoby 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 deficyt leżący po stronie samorządów. Część tych rezerw tkwi niewątpliwie w nieracjonalnych przepisach prawnych. Od co najmniej kilkunastu lat trwa proces obciążania samorządów lokalnych nowymi zadaniami lub zwiększania zakresu zadań już realizowanych, przy jednoczesnym braku zapewnienia wystarczających środków na ich realizację (bądź w ogóle, bądź też w nieadekwatnej do przyznaných zadań wysokości). Powoduje to – wraz kryzysem gospodarczym - pogarszanie się w szybkim tempie stanu finansów samorządów lokalnych. Korporacje samorządowe od lat proponują podjęcie rzetelnej debaty na ten temat, jednak jak do tej pory bez odzewu ze strony rządowej. Ustawy takie są podejmowane także w ostatnich miesiącach, stojąc w jaskrawej sprzeczności z deklarowanymi zamiarami ograniczenia deficytu finansów publicznych, m.in. wzrost składki rentowej, podwyżki wynagrodzeń dla nauczycieli, itp.

Podkreślamy jednocześnie, że samo niedofinansowanie zadań oświatowych w części oświatowej subwencji ogólnej generuje w budżetach zwłaszcza dużych jednostek deficyt znacznie przekraczający 4 % dochodów. Zdecydowany sprzeciw samorządów budzi praktyka decydowania przez Rząd o wysokości wydatków oświatowych na które budżet państwa nie wydatkuje nawet przysłowiowej złotówki, a mianowicie podwyżek dla nauczycieli realizujących zadania oświatowe będące poza subwencją oświatową: w ramach samorządowych przedszkoli oraz klas „zerowych”.

Przekazywanie nowych zadań przez administrację rządową samorządom powinno być realizowane w sposób prawnie uporządkowany, zapisany w ustawie o dochodach JST, uwzględniający następującą kolejność działań - rzetelna wycena kosztów zadania, określenie standardu realizacji zadania, opracowanie na tej podstawie treści ustawy, z równoczesną adekwatną do kosztów realizacji zmianą zasilania finansowego.

## OGRANICZENIE ŹRÓDEŁ DOCHODÓW WŁASNYCH

Samorzady – odwrotnie niż budżet państwa – nie mają możliwości zmniejszania deficytu poprzez zmianę wydajności źródeł dochodów. Budżet państwa ogranicza swój deficyt np. przez wzrost akcyzy czy stawki podatku VAT, której zwiększenie przynosi budżetowi państwa wzrost dochodów, a dla samorządów oznacza wyłącznie wzrost kosztów. Jednocześnie dochody własne JST, odgórnie ograniczone przez prawo, są dodatkowo zmniejszane, także pod naciskiem różnych środowisk w wyniku nieprzemyślnych zmian ustawowych. Przykładem może być nowelizacja przepisów, która pozbawiła gminy znaczącej części wpływów z podatku od nieruchomości w wyniku zmiany definicji budowli sieciowych. Zmiana ta oznacza dodatkowy zysk dla firm telekomunikacyjnych czy energetycznych, a dla mieszkańców pogorszenie jakości życia przez

zaniechanie bądź ograniczenie inwestycji gminnych. Tymczasem projekty zmian ustawowych, umożliwiających np. zwiększenie wydajności podatku od nieruchomości, który w Europie służy do finansowania rozwoju infrastruktury lokalnej, nie są w Polsce rozpatrywane, ponieważ blokują je te same środowiska, które z powodzeniem walczą o swoje „specustawy” i partykularne przywileje. Innym przykładem są skutki przytaczanej wcześniej ulgi „prorodzinnej”, która w znaczący sposób uszczupliła dochody własne JST ograniczając wpływy z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych. Część nieuzasadnionych kosztów w sektorze finansów publicznych powoduje przeregulowany system zamówień publicznych, który w wielu przypadkach oznacza usankcjonowanie nieracjonalnego wydawania pieniędzy publicznych.

Uważamy, że u podstaw trudności finansowych JST leży 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. Wraz z pozostałymi związkami i stowarzyszeniami JST oczekujemy 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 przedstawicielami JST w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego strategiczną debatę o stworzeniu warunków do wspomaganie rozwoju lokalnego i regionalnego, w tym podjęcia rzetelnej dyskusji na temat finansów publicznych, w ramach której powinny być uwzględnione takie postulaty jak: przywrócenie zasady rekompensowania ubytków w dochodach własnych JST, odpowiedni wzrost udziałów JST we wpływach z PIT w związku z dokonanymi w ostatnich latach zmianami w ustawie o podatku PIT, wprowadzenie zapowiadanego zwrotu VAT-u od inwestycji publicznych JST, a przede wszystkim przekazywanie nowych zadań w sposób prawnie uporządkowany, zapisany w ustawie o dochodach JST.

/.../

Przewodniczący Zarządu Związku Gmin Lubelszczyzny

*Jan Mołodecki*