

2 marca w siedzibie Senatu RP odbyło się posiedzenie seminaryjne Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej. Tematem był stan finansów samorządowych – ich diagnoza i wyzwania, przed którymi stoją dziś samorzady. Współorganizatorem spotkania był Związek Miast Polskich.

Posiedzenie otworzył Zygmunt Frankiewicz, przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej i prezes Związku Miast Polskich.

W pierwszym bloku tematycznym, dotyczącym diagnozy sytuacji, przedstawione zostały dwie prezentacje. Pierwsza – wygłoszona przez Andrzeja Porawskiego, sekretarza Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, dotyczyła raportu organizacji samorządowych na temat stanu finansów jednostek samorządu terytorialnego. W swojej prezentacji Andrzej Porawski pokazał, że od momentu wejścia w życie ustawy o dochodach JST, dochody samorządów wzrosły niemal o sto procent. W tym samym czasie część oświatowa subwencji ogólnej wzrosła tylko o 72 procent. Jeśli zaś chodzi o wydatki na oświatę, to te wzrosły o 107 procent. Od 2004 roku wydatki bieżące samorządów wzrosły o 170 procent. Rodzi to zatem wniosek, że dochody własne oraz subwencja rosną o wiele wolniej niż wydatki, które muszą ponosić samorzady. Andrzej Porawski zwrócił też uwagę, że zmianie uległa struktura finansów samorządowych – dziś bowiem to dotacje celowe stanowią największą część budżetów samorządowych. Andrzej Porawski zaprezentował również, że do roku 2019 system finansów trzymał się na tyle dobrze, że w latach 2018-2019 można było zrealizować inwestycje na poziomie 50 mld zł w każdym z tych lat. Tak wysoki poziom inwestycyjny, a co za tym idzie rozwój, można było jednak uzyskać dzięki dotacjom unijnym, które wzrosły, a także z kredytów, które wzrosły. Widać jak blado na tym tle wyglądają dotacje ze środków krajowych – mówił Andrzej Porawski.

Stan finansów jednostek samorządu terytorialnego przedstawił również dr Jarosław Neneman z Uniwersytetu Łódzkiego. Mówił o dochodach płynących z podatków – PIT, podatku od nieruchomości, opodatkowaniu rolników, a także podatku od samochodów. Dr Jarosław Neneman zalecał bardziej kompleksowe spojrzenie na źródła finansowania JST. Podkreślił również, że bez wzajemnego zaufania pomiędzy rządem a samorządem nie uda się zbudować zdrowego systemu. Jeśli rozmawiamy o finansach samorządowych, to zawsze trzeba patrzeć globalnie, bo być może jakieś rozwiązanie okaże się korzystne z punktu widzenia inwestycji, ale nie będzie korzystne bo okaże się, że zwiększa się zróżnicowanie – mówił. Zdaniem doktora rozwiązania muszą być też w miarę proste.

Drugim blokiem tematycznym podczas posiedzenia były zasady, jakie powinny obowiązywać w odniesieniu do finansów samorządów. Jako pierwsza głos zabrała prof. Elżbieta Kornberger-Sokołowska z Uniwersytetu Warszawskiego, mówiąc o adekwatności źródeł finansowania do zakresu zadań JST. Jest to bowiem jedna z najważniejszych zasad dotyczących kształtowania systemu finansów samorządowych, w tym właściwych relacji pomiędzy dwoma sektorami publicznymi – czyli finansami centralnymi, opartymi o budżet państwa, jak i budżetów opartych o finanse JST. Profesor Elżbieta Kornberger-Sokołowska podkreśliła, że bardzo często ocena tego, czy źródła finansowania są adekwatne do zadań może mieć charakter subiektywny. Brak wystarczająco precyzyjnych kryteriów utrudnia natomiast prawne rozstrzygnięcie. Zasada adekwatności nie określa też, z jakich źródeł powinny być pozyskiwane środki – mogą to być zarówno transfery z budżetu centralnego, jak i źródła z dochodów własnych. Jeśli chodzi zaś o naruszania zasady adekwatności, to zostały one dość dobrze rozpoznawane i opisywane zarówno na gruncie teoretycznym, jak i wskazywane przez same samorzady. Znalazły się wśród nich czynniki, które wpływają na ograniczanie poziomu dochodów. Tutaj profesor wyszczególniła zmiany systemowe w podatkach, które stanowią wpływy samorządów. Drugim przypadkiem jest likwidacja źródeł dochodów bądź przekształcenia, które w znaczący sposób ograniczają wydajność tych dochodów.

Przyczyną systemową są też zmiany interpretacji linii orzeczniczej. Omówione zostały też czynniki, które odnoszą się do poziomu wydatków, czyli powodują konieczność ponoszenia zwiększonych wydatków budżetowych. Pani profesor zaliczyła do nich wzrost kosztów świadczenia usług publicznych, wyznaczanie centralnie nowych standardów realizacji zadań, nakładanie nowych zadań bez zabezpieczenia dodatkowych środków czy nieterminowe bądź niepełne przekazywanie środków z budżetu na realizację zadań zleconych. Problemy z zachowaniem zasady adekwatności, zdaniem prof. Elżbiety Kornberger-Sokołowskiej mają przyczynę w decyzjach podejmowanych na szczeblu centralnym. Zwróciła też uwagę na możliwości ochrony interesów jednostek samorządu terytorialnego w przypadku naruszenia zasady adekwatności. Przede wszystkim są to propozycje rozwiązań systemowych. Jednocześnie krytycznej ocenie poddała zdominowanie procesów legislacyjnych przez stronę rządową. Za bardzo istotną uznała ochronę sądową niezależności jednostek samorządu terytorialnego a także ochronie udzielonej przez Trybunał Konstytucyjny. Podkreślono także działania, jakie samorządy mogą podjąć ex post – jak choćby możliwość występowania przez samorządy z roszczeniami odszkodowawczymi. Podsumowując, prof. Elżbieta Kornberger-Sokołowska zwróciła uwagę, że konieczne jest wzmocnienie efektywnego udziału samorządów w procesach legislacyjnych a także bardziej wyraźne określenie trybów i przesłanek oraz procedur realizacji praw samorządów na drodze sądowej. – W dyskusjach podkreślić należy, że to właśnie samorząd terytorialny może być szansą na silniejsze państwo. Przekazując samorządom zadania i odpowiednie środki na ich realizację, państwo może działać skuteczniej a jednocześnie na szczeblu centralnym skupić się na realizacji zadań o charakterze ogólnokrajowym – mówiła.

Kolejna prezentacja dotyczyła znaczenia stabilności zasilania finansowego JST, a wygłosił ją dr Jacek Sierak ze Szkoły Głównej Handlowej. Podkreślił rolę samorządu terytorialnego jako podmiotu realizującego zadania publiczne. Określił również specyfikę zadań samorządu terytorialnego pod kątem istotności stabilności zasilania finansowego. Zwrócił uwagę na złożoność realizacji inwestycji infrastrukturalnych. Zdaniem Jacka Sieraka na pochwałę zasługuje wykorzystanie dotacji unijnych. Niemniej jednak, dynamika dochodów rośnie, ale wydatki rosną szybciej niż dochody. Za niepokojącą uznał również strukturę wydatków bieżących – Jednostki samorządu terytorialnego st dochodzą do progów, gdzie ze swoich budżetów są w stanie zagospodarować środki na te najważniejsze działy. Inne wydatki są minimalne. One nie są adekwatne do potrzeb – mówił. W takiej sytuacji istnieje zagrożenie pogłębiania luki o charakterze jakościowym. Jacek Sierak mówił również o przewidywalności źródeł dochodów. Zwrócił też uwagę, jak istotne jest wzięcie pod uwagę zróżnicowania gmin i miast, jeśli mowa o środkach finansowych. Za problem uznał też wydajność finansowania w stosunku do zakresu zadań.

Po bloku związanym z prezentacjami przyszedł czas na dyskusję. Jako pierwszy głos zabrał Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, Tomasz Robaczyński odnosząc się do wypowiedzi przedmówców. Zwrócił uwagę na to, że cały nacisk dyskusji kładziony jest na kwestie dochodową. Przy tak prowadzonej rozmowie, tylko o stronie dochodowej oczywiście jest, że obniżenie stawki wpłynie na finanse w sposób negatywny, podobnie jak na finanse budżetu państwa – mówił. Zaznaczył również, że wypadałoby przeprowadzić analizę co do tego, jakie jest źródło tak wysokich wydatków i to na nich się skupić. – Kwestiami wydatkowymi też można zarządzać – dodał. Mówił też, że wydatki w regionach to zawsze suma budżetów jst i budżetu państwa. Zaznaczył, że bardzo chciałby uniknąć przerzucania się między samorządem a rządem osiągnięciami na polu inwestycyjnym. – Ta dyskusja nie może być skupiona tylko na takim wycinku, fragmencie finansów samorządów jakim są dochody i jakim jest wpływ polityki rządu na samorządy – mówił Tomasz Robaczyński. Do wypowiedzi wiceministra odniósł się Zygmunt Frankiewicz, mówiąc, że strona samorządowa doskonale zdaje sobie sprawę ze współdziałania z rządem. Nie kwestionuje również strony dochodowej, jednak problemem jest to, iż strona wydatkowa rośnie

szybciej. Zwrócił także uwagę na to, że stronie rządowej – w porównaniu do samorządu – jest o wiele łatwiej zrekompensować ubytki finansowe, np. przez wzrostu podatku VAT czy akcyzę od paliw. Głos zabrał też prezydent Lublina, Krzysztof Żuk. Zaznaczył, że najistotniejsze jest obopólne wsparcie rządu i samorządu. Jeśli ten ostatni będzie pozbawiony wsparcia, nie będzie w stanie dalej wspierać państwa i jego rozwoju. Wyraził także żal, jaki do rządu mają samorządy, gdyż od dwóch lat proszą o pomoc z utraconymi środkami i w utrzymaniu zdolności kredytowej. Zwrócił uwagę na kończące się możliwości finansowania rozwoju przez samorządy terytorialne. Do dyskusji włączył się Senator Krzysztof Kwiatkowski. Wspomniał o kilku ostatnich raportów Najwyższej Izby Kontroli na temat inwestycji realizowanych przez samorządy. Zaznaczył, że w obecnej kadencji Senat bardzo mocno stara się wpłynąć na rząd, by ten traktował samorządy jako partnerów. Zwróci się do obecnych na sali przedstawicieli rządu, by weszli w realny dialog z samorządowcami. Kolejnym głosem w dyskusji był głos Jarosława Wróbla z Ełku. Zwrócił uwagę, że największym problemem jest dziś to, że gminy są zaskakiwane rzeczami, które mocno na nie działają. Zwrócił uwagę na problemy, z którymi dziś muszą się zmagać gminy, takimi jak wzrost płacy minimalnej czy gospodarka odpadami. W dyskusji wypowiedział się też Krzysztof Iwaniuk ze Związku Gmin Wiejskich. Zgłosił postulat o subwencję ekologiczną, która pomogłaby najslabszym gminom. Pomocne byłoby też jego zdaniem przywrócenie Gminnych Ośrodków Ochrony Środowiska. Senator Wadim Tyszkiewicz również nawiązał do tego, że rząd może zrekompensować finanse chociażby podatkami, czego strona samorządowa zrobić nie może. Podkreślił, że to samorząd jest siłą napędową państwa polskiego i bijąc w samorząd, rząd bije sam w siebie. Głos zabrał ponownie wiceminister Tomasz Robaczyński. Uznał, że sposób prowadzenia dyskusji nie ma sensu, gdyż służy tylko przerysowaniem się argumentami. Ponownie poprosił o dokładne rozważenie przyczyn wzrostu wydatków. Powiedział też, że rząd zainicjował już pracę zespołu dotyczących finansowania.

Ostatnim blokiem tematycznym podczas posiedzenia było zgłoszenie danych inicjatyw. Pierwszą z nich był projekt ustawy o zmianie ustawy i dochodach JST. Andrzej Porawski zareagował na słowa przedmówcy o braku tematyki wydatków, mówiąc, że poświęcona im była większa część posiedzenia. Co do projektu ustawy o zmianie ustawy – zwrócił się do Senatu, by rozważył możliwość podjęcia inicjatywy ustawodawczej w kierunku przywrócenia subwencji rekompensującej w systemie JST.

Drugim złożonym projektem był projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach JST – rekompensata ubytków PIT.

Kolejnymi inicjatywami były złożone projekty ustawy o subwencji rozwojowej (VAT od inwestycji) i o subwencji ekologicznej (obszary wykluczone).

Posiedzenie podsumował Zygmunt Frankiewicz, przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej i prezes Związku Miast Polskich. Przyznał, że w Polsce istnieje niska świadomość co do sytuacji samorządu terytorialnego. Zaznaczył, że mamy w tej chwili do czynienia z kryzysem w finansach samorządu w okresie koniunktury. – Konieczne jest nawiązanie rzeczywistego dialogu na linii rząd – samorząd, dlatego, że przerysowanie się hasłami politycznymi do niczego nie doprowadzi – mówił. Obiecał, że przedstawione cztery projekty ustaw zostaną procedowane. Wyraził także nadzieję na dalszą współpracę ze środowiskami samorządowymi.