

Arbitralne limity barierą rozwoju?

MACIEJ MAŁEK

W redakcji „Rzeczpospolitej” odbyła się 12 kwietnia kolejna z cyklu debat organizowanych pod auspicjami Instytutu Nauk Ekonomicznych PAN przez Polski Bank Przedsiębiorczości, poświęcona stanowi i perspektywom samorządowych finansów. O kwestiach dotyczących finansowania samorządowych inwestycji dyskutowali: dr Jarosław Neneman – doradca prezydenta RP, prezydent Katowic Piotr Uszok, prezydent Olsztyna Piotr Grzymkiewicz, prezydent Torunia Michał Zaleski, prezes Polskiego Banku Przedsiębiorczości Maciej Stańczuk i przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego Bronisław Dutka. Po raz kolejny nie było reprezentowane Ministerstwo Finansów, co samorządowcy powoli traktują jako zły, lecz utrwalający się z wolna obyczaj.

W temacie debaty zawierała się nie tylko diagnoza sytuacji, lecz także jej ocena, bowiem kanwę dyskusji zdefiniowano tezą „Sztuczne limity nie mogą krępować inwestycji samorządów”. Z takim ujęciem polemizował Jarosław Neneman, wskazując, że limit z samej istoty nie może być sztuczny, gdyż reguły wydawnicze co do zasady są ustalane przez upoważnione podmioty i stanowią rodzaj twardego parametru o obligatoryjnym charakterze, gdy idzie o konieczność jego przestrzegania. Doradca prezydenta dowodził, że inwestycje najlepiej finansować z dochodów, przy założeniu, że koszt całkowity powinien się bilansować w konkretnej perspektywie czasowej.

Samorządowcy oczekują stabilizacji

Stanowisko samorządowców było nie tyle polemiczne, ile opierało się na analizie i skutkach rosnącego zadłużenia JST. O ile bowiem nikt nie kwestionował celowości bilansowania budżetu, o tyle korzyści wynikające z rozwoju inwestycji infrastrukturalnych są niewspółmier-

nie wyższe od zaciąganych zobowiązań i ich skutków. Niespotykany boom inwestycyjny, poprawa stanu infrastruktury, atrakcyjności konkurencyjnej i jakości życia mieszkańców oznacza awans cywilizacyjny i kulturowy stanowiący o rozwoju Polski. Środki europejskie stanowią impuls, który wyzwolił inicjatywy lokalne, pobudził przedsiębiorczość i koniunkturę gospodarczą. Dynamika wzrostu zobowiązań, mimo że znaczą-

na, jest efektem finansowania rozwoju i nie ma charakteru niekontrolowanego. Jego poziom i struktura nie zagrażają obsłudze bieżących zadań. Odwołując się do prognozy ministra finansów, zakładającej, że deficyt JST spadał będzie rok do roku, odpowiednio wg algorytmu 4, 3, 2, 1 pkt proc. w 2015 r., prezydent Torunia Michał Zaleski przypomniał, że w obecnej dynamice wzrostu zadłużenia finansów publicznych



Od lewej: Maciej Stańczuk, Lesław Fijał, Maciej Małek, Stanisław Lipiński i Piotr Bednarski – PBP



Fot. Tomasz Łączyński

Od lewej: Anna Cieślak-Wróblewska, Jarosław Neneman, Bronisław Dutka, Piotr Uszok, Michał Zaleski, Piotr Grzymkowicz i Maciej Stańczuk.

udział samorządów w 2014 r. będzie stanowił 38 proc. ogółu zobowiązań, podczas kiedy budżet centralny wygeneruje 72 proc. zobowiązań. Zdaniem Piotra Uszoka, współprzewodniczącego Komisji Rządowo-Samorządowej, arbitralne i niekonsultowane decyzje w obszarze finansów utrudniają planowanie stabilnych przychodów w miastach, a coraz to nowe zadania przekazywane samorządom bez niezbędnego dla ich realizacji zabezpieczenia finansowego pogłębiają istniejący deficyt. Podwyżki dla nauczycieli, piecza nad dzieckiem i standardy opiekuńcze nakazujące zatrudnić jednego pracownika socjalnego na 2 tys. mieszkańców to tylko najświeższe przykłady decyzji, które, zapadając poza samorządami, generują kolejne niezaplanowane w ich budżetach wydatki.

Nie ma alternatywy dla rozwoju

Analiza danych społeczno-demograficznych, otwieranie się europejskich rynków pracy i narastające migracje, zwłaszcza młodych dobrze wykształconych ludzi poszukujących pracy i lepszego życia, wskazują, że polskie metropolie, chcąc być konkurencyjne w Europie, nie mogą pozostawać w tyle za Essen, Dortmundem, Mediolanem czy Bredą. Prezydent Olsztyna Piotr Grzymkowicz poinformował, że 50 projektów, jakie miasto zrealizowało bądź realizuje z udziałem środków europejskich, w tym w ramach Rozwoju Polski

Wschodniej, oznacza konieczność ciągnięcia zobowiązań, bez których nie byłoby mowy np. o rewitalizacji systemu transportu miejskiego. W tej chwili miasto zakończyło procedurę formuły realizacji w latach 2011–2014 tramwaju miejskiego, przy czym dwa z pięciu konkursów na wykonawców projektu już zakończono. Warto wiedzieć, że w latach 1907–1965 tramwaje kursowały w Olsztynie. Maciej Stańczuk, nie kwestionując założenia, że inwestycje dobrze realizować z dochodów, odwołał się do doświadczeń sąsiedniej gospodarki niemieckiej, której rozwój w znacznej części finansowany jest z kredytu. Również w naszych warunkach to możliwe. Zwłaszcza jeśli zważyć, że każde 2 mld zł wydatków na inwestycje, to 35 tys. nowych miejsc pracy, co nie tylko poszerza bazę podatkową, ale generuje nowe dochody w gospodarce i do budżetu.

Krótki kurs ekonomii

Skarbnik Krakowa Lesław Fijał, odwołując się do wskazań natury makroekonomicznej, zaapelował, by wskaźników zadłużenia nie analizować li tylko horyzontalnie. Istotą są procesy zachodzące pod powierzchnią zjawisk. Inaczej bowiem należy traktować wydatki na bieżące funkcjonowanie, np. administracji, które choć konieczne, w powszechnej opinii oznaczają przejadanie środków, inaczej zaś inwestycje generujące rozwój gospodarczy czy zwiększające przychody. Barbara

Nowak – od dziesięciu lat burmistrz Połczyna-Zdroju pytała, jak planować wydatki tej perły Pojezierza Drawskiego, skoro małe miejscowości, stosownie do skali uzyskiwanych dochodów, tym boleśniej odczuwają skutki redukcji np. subwencji oświatowej. W tym konkretnym przypadku o 840 tys. zł. Jeśli dodać ograniczenie funduszy na walkę z bezrobociem z 7 do 2 mln zł pozostanie młodych, często z dwoma fakultetami, wysłać do pobliskiego Berlina, podczas kiedy grupa 50+ uda się do MOPS-u po zasiłek... Stanisław Lipiński – skarbnik Szczecina – otwarcie kwestionował pomysł ustawowego wdrożenia reguły wydatkowej w odniesieniu do JST. Brak po temu formalnych i merytorycznych przesłanek, bowiem ograniczenia dochodów z PIT, CIT nie zostały zrekomensowane, a podnoszenie podatków lokalnych ograniczy naszą konkurencyjność – dowodził. Wskaźniki deficytu pozostające jeszcze w fazie projektu RIO już teraz traktują jako referencyjne, co narusza konstytucyjną zasadę pewności prawa – stwierdził.

Kupić, nie kupić, pohandlować można

Jako interesującą określiła koncepcję resortu finansów, zmierzającą do wyłączenia z reguły wydatkowej pieniędzy przeznaczonych na współfinansowanie inwestycji unijnych, wiceprezydent Siedlec Anna Sochacka. Pomysł, by samorządy niemające problemów ze

spełnieniem kryteriów ograniczenia deficytu odstąpiły przysługujący limit wydatków podmiotowi realizującemu niezbędne inwestycje, wydaje się też frapujący, ile w praktyce nierealny. Nie tylko z racji możliwych nadużyć, lecz trudności z wyceną rynkową takiej transakcji, gdzie zwrot utraconych korzyści i odszkodowania dla wykonawców w przypadku odstąpienia od inwestycji stanowić by musiały podstawę negocjacji. Pomijam kwestie procedury, nadzoru i zobowiązań wynikających z umów zawartych przed wprowadzeniem reguł ograniczających deficyt. Należy oczekiwać, że w przypadku przeforsowania rozwiązania Ministerstwa Finansów, samorządy domagać się będą wyjątków od obowiązujących reguł ograniczania deficytu w przypadku przejęcia placówek ochrony zdrowia z mocy uchwalonej właśnie ustawy czy finansowania ogólnopolskiego programu *Moje boisko orlik*.

Potrzeba dialogu

Pomimo że wiele propozycji i postulatów środowiska samorządowego pozostaje bez odpowiedzi, wydaje się, że konsolidacja finansów publicznych i wypełnienie międzynarodowych zobowiązań w tym względzie nie będą możliwe bez zgodnego współdziałania administracji centralnej i JST. Jak wskazał poseł Bronisław Dutka, w Sejmie lobby samorządowe jest słabe, by nie powiedzieć, że niezauważalne. W efekcie głos środowiska nie przebija się dostatecznie wyraźnie, pozostając bez istotnego wpływu na kształt rozwiązań legislacyjnych, choć to one w konsekwencji wpływają na warunki realizacji statuto-



Fot. Tomasz Łączyński

wych zadań. Kwestią węzłową pozostaje dialog z resortem finansów. Podstawę ostrożnego optymizmu stwarza fakt, że wyniki na koniec roku sektora finansów publicznych, w tym samorządu, okazały się być lepsze niż przewidywano. Deficyt JST zamykający się kwotą 15 mld zł, co stanowi nieco ponad 1 proc. PKB, czyni samorządy wiarygodnym partnerem. Argumenty przytaczane wielokrotnie przez marszałków województw, prezydentów miast, starostów powiatowych, burmistrzów i wójtów znalazły bowiem praktyczne potwierdzenie. Uzgodnienia wymaga zwłaszcza sprawa ustalenia górnych pułapów dla zadłużenia JST, gdyż błędne prognozy rozwoju gospodarczego, uzyskiwanych dochodów, wreszcie struktury wydatków w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej mogą mieć długofalowe niekorzystne konsekwencje. O ile zgodne opinie dotyczą tego, że alokacja i poziom finansowania będą zasadniczo różne od lat obecnych,

o tyle brak pełnej świadomości zmiany instrumentów finansowych z dotacyjnego na zwrotny i z grantowego na konkursowy.

To nowa jakość, której skutki należy przewidywać już dzisiaj.

Więcej takich debat

Roboczy charakter debaty, waga podniesionych kwestii, wreszcie różne punkty widzenia sprawiły, że nie zabrakło kontrowersji. Prezydent Włocławka Andrzej Pałucki wytknął „Rzeczpospolitej”, że określając Włocławek najbardziej zadłużonym polskim miastem, przywołała uchwałę Rady Miasta zakładającą wyemitowanie obligacji na kwotę 280 mln zł, podczas kiedy faktycznie skonsumowano 55 mln z ogólnej puli obligacji miejskich opiewających na kwotę 200 mln zł. – Jeżeli 44 proc. budżetu przeznaczamy na absorpcję środków unijnych, to nie możemy w zamian dostawać limitów wydatkowych – wywodził. Wszystko w warunkach bezrobocia w mieście rządu 17 proc., pomimo że tylko inwestycje miasta stworzyły 1000 dodatkowych miejsc pracy. Otwarta formuła spotkania sprawiła, że swobodnej wymianie opinii, propozycji i ocen z uwagą przysłuchiwali się nie tylko samorządowcy i liczni dziennikarze, lecz także przedstawiciele organizacji pozarządowych, stowarzyszeń, fundacji działających na rzecz samorządu, reprezentanci instytucji finansowych oraz inwestorów. Pozostaje mieć nadzieję, że ich głos dotrze do decydentów w Ministerstwie Finansów i nie tylko. ■



Fot. Tomasz Łączyński