



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ

X kadencja

Zapis Stenograficzny

z posiedzenia Komisji
Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej (16.)

2 marca 2020 r.

Porządek obrad:

1. Stan finansów samorządowych – diagnoza i wyzwania.

(Początek posiedzenia o godzinie 12 minut 05)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący
Zygmunt Frankiewicz)

**PRZEWODNICZĄCY
ZYGMUNT FRANKIEWICZ**

Szanowni Państwo, chciałbym rozpocząć nasze posiedzenie, tak że proszę o zajęcie miejsc. Tutaj pod ścianą, przy oknach jest jeszcze sporo wolnych miejsc. Kolejka przy wejściu już się w zasadzie kończy, tak że możemy zaczynać.

Otwieram seminaryjne posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

Zobowiązany jestem przekazać informację, że posiedzenie jest nagrywane i transmitowane.

Mam też pytanie: czy na sali są osoby, które trudnią się zawodowo działalnością lobbingsową?

Rozumiem, że nie ma takich osób wśród nas.

W takim razie przechodzimy do naszego porządku obrad.

To spotkanie zostało zorganizowane wraz ze Związkiem Miast Polskich, który przygotował raport. Będzie on tu prezentowany. Takich twardych danych liczb, wykresów, tabel będzie tu więcej, bo chodzi o fakty. W naszej przestrzeni medialnej pojawia się mnóstwo informacji na temat stanu finansów samorządowych, ale zwykle są to komentarze i opinie, a brakuje faktów, i z tego powodu są bardzo duże różnice pomiędzy przekazem oficjalnym a tym, co odczuwamy w naszych gminach, miastach, powiatach, województwach.

Na dzisiejsze posiedzenie zostali zaproszeni przedstawiciele 2 ministerstw. Z Ministerstwa Finansów jest z nami, za co dziękuję, pan minister Tomasz Robaczyński, i z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – wiem, że jest na sali, chociaż się nie widzieliśmy – jest pan dyrektor Szymon Wróbel. Jest też z nami

sekretarz Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Bardzo dziękujemy za obecność.

Nasze seminarium będzie się składało z 4 części. Zaczniemy od diagnozy, później porozmawiamy o zasadach w finansach publicznych, potem będzie dyskusja, a następnie zostaną przedstawione inicjatywy legislacyjne.

Pierwsze wystąpienie przedstawi nam pan dyrektor Andrzej Porawski, sekretarz Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu i dyrektor Biura Związku Miast Polskich, 1 z 2 głównych twórców raportu o stanie finansów publicznych samorządowych, raportu, którego aktualizacja nastąpiła teraz ostatnio, w zasadzie można powiedzieć, że wręcz do ostatnich godzin ten raport był aktualizowany.

Nie przedłużając, oddaję panu dyrektorowi głos. Proponuję, żeby wszyscy od tego momentu zabierający głos robili to w wygodniejszej pozycji, czyli na siedząco, bo mówienie z tą aparaturą w rękę nie jest najlepszym pomysłem.

Proszę, pan dyrektor Andrzej Porawski.

**DYREKTOR BIURA
ZWIĄZKU MIAST POLSKICH
ANDRZEJ PORAWSKI**

Dzień dobry państwu.

Ja rzeczywiście usiądę, dlatego że trzymanie tego urządzenia jest mało wygodne.

Proszę państwa, ten raport wszyscy państwo znacie i jednocześnie go nie znacie, ponieważ on jest na stronie internetowej związku od kilku miesięcy, ale podlega systematycznym zmianom, ostatnim podlegał dzisiaj w nocy, właściwie było to wczoraj wieczorem, ponieważ Ministerstwo Finansów opublikowało już wstępne dane za rok 2019. Przy czym to są dane jeszcze niezweryfikowane, to są tzw. dane na koniec grudnia. Jak państwo wiecie, ministerstwo

przedstawia tę informację dwukrotnie, najpierw na początku roku tak szybko, jak tylko ją użykuje, ale jeszcze niepełną, zaznaczając, że to nie są dane ostateczne, a po kilku miesiącach, już po zweryfikowaniu przez RIO i własne służby, przedstawia dane ostateczne.

Najpierw kilka liczb ogólnych, które charakteryzują sytuację. One są wyrwane z kontekstu, ale są, jak państwo się domyślicie, zestawione celowo. Otóż dochody własne samorządu w okresie od wejścia w życie nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wzrosły prawie o 100%, o 97%, w tym w ostatnich kilku latach znacząco wrósł PIT, o czym będzie za chwilę. W tym samym czasie część oświatowa subwencji ogólnej, czyli pieniądze redystrybuowane na szkoły, wzrosły tylko o 72%. Widać więc wyraźnie, że subwencja oświatowa, o czym jeszcze będzie mowa, nie nadąza za ogólnym wzrostem np. dochodów własnych. W tym samym czasie nasze wydatki bieżące na oświatę, a więc bez majątkowych, wzrosły o 107%. Skoro subwencja wzrosła o 72%, a wydatki o 107%, to myślę, że komentarz jest zbyteczny.

Wydatki bieżące samorządów w okresie od 2004 r. wzrosły o 170% – na to składają się różne czynniki, o tym parę zdań powiem – a wydatki bieżące, bez świadczeń 500+, ponieważ świadczenia 500+ od kilku lat dosyć mocno zaburzają obraz dochodów i wydatków samorządowych, wzrosły o 138%. Można więc powiedzieć, że dochody własne i subwencja, w tym jej główna część, subwencja oświatowa, rosną dużo wolniej niż wydatki bieżące samorządów.

Ponieważ najbardziej wzrosła dotacja, zaburzeniu uległa struktura dochodów, zmianie uległa struktura dochodów samorządowych. Kiedyś największą część stanowiły dochody własne, drugą w kolejności subwencje, trzecią w kolejności udziały w PIT i CIT, które my traktujemy jako szczególny rodzaj dochodów własnych, bo one są tylko częściowo własne, więc wykazujemy je osobno, a najmniejszą część stanowiły dotacje celowe. Dzisiaj dotacje celowe stanowią największą część budżetów samorządowych, a w przypadku tych dotacji celowych jesteśmy głównie kasjerem, bo część z tych dotacji przeznaczana jest na nasze zadanie własne, żeby było jasne, ale główna część dotacji służy temu, abyśmy my te pieniądze tylko pobierali i wypłacali. Na drugim miejscu są dochody własne, na trzecim miejscu są udziały w PIT i CIT, a rola subwencji zmalała

drastycznie, subwencja jest już teraz na czwartym miejscu w źródłach zasilania samorządów.

Chciałbym zwrócić uwagę na wykres dynamiki, jeśli chodzi o udziały samorządów w PIT. Ten wykres pokazuje, że zmiany w ustawie, które były wprowadzone w latach 2006 i 2007, a które weszły w życie z pewnym opóźnieniem, spowodowały, o czym wszyscy wiemy, zresztą to wynika również z opracowań Ministerstwa Finansów, dramatyczny spadek dynamiki naszego udziału w PIT. Potem ten PIT systematycznie rósł, w ostatnich latach bardziej. Widać, że ta linia trendu namalowana na podstawie doświadczeń ostatnich lat była obiecująca. Zapowiadało się, że za 10 lat może znowu dojdziemy do linii trendu z lat początkowych. Ale to, co się wydarzyło w ostatnim roku, mówię o kolejnych zmianach w ustawie, powoduje następny spadek. Z tym że ten spadek, który tutaj jest zaznaczony linią przerywaną, to jest przedstawiony na podstawie WPF, a już wiemy na podstawie danych styczniowych, o których jeszcze będzie mowa, że spadek jest większy niż ten, którego należało oczekiwać, że jest po prostu spadek w liczbach bezwzględnych.

To też jest ciekawy wykres, ponieważ pokazuje dynamikę wydatków bieżących samorządów. Widać, jak przez długi okres, w latach 2010–2016, dynamika wzrostu wydatków bieżących była mniej więcej stała, po czym od roku 2017 następuje wzrost, który teraz już jest drastycznym wzrostem wydatków bieżących. Na to się składa tylko częściowo wzrost pensji nauczycieli, bo na to składa się wzrost cen usług, w tym zwłaszcza tych usług, z których my korzystamy, wzrost cen energii itd., itd. Państwo samorządowcy lepiej wiecie, co wzrasta i o ile.

Luka finansowa w oświacie, którą już pokazywałem i jeszcze do niej na chwilę wracam, jak widać, rosła systematycznie. Obrazuje to ta czerwona linia idąca w dół i odległość między liniami brązową a niebieską. Niebieska to są dochody bieżące oświaty, czyli subwencja oświatowa plus wszystko to, co szkoły same wygospodarowują. Wydatki bieżące to są wydatki bieżące w oświacie. A ta czerwona linia obrazuje lukę finansową w latach 2017 r. i 2018 r., ta luka dramatycznie wzrosła, linia idzie w dół, bo to są wartości ujemne. To są twarde dane. Proszę następny slajd.

A tu widać, jak zmienia się relacja między subwencją oświatową a budżetem państwa, to obrazuje górna linia, i między subwencją oświatową a PKB, to jest ta dolna linia. Widać więc, że

finansowanie pochodzące z redystrybucji... Od samego początku było założenie, że samorzady część oświaty finansują z dochodów własnych, a część z subwencji, tyle że tej subwencji jest coraz mniej, a tego, co musimy dopłacić ze środków własnych, jest coraz więcej. Proszę o następny slajd.

Tutaj pokazuję państwu dotacje. Otóż dotacje dla JST od roku 2015 bardzo szybko rosną. Był jeszcze drobny wzrost w 2014 r., wtedy zaczęliśmy dostawać dotacje na przedszkola. To był taki niewielki, ale zauważalny wzrost. A od 2016 r. to jest oczywiście 500+. To pokrywa się z brązową linią, czyli z dotacjami na zadania zlecone. Ale proszę zwrócić uwagę na to, że linia obrazująca dotacje z Unii Europejskiej ma swoje zawahania. W ślad za tym linia obrazująca dotacje bez zadań zleconych ma dokładne takie samo zawahanie. Widać, że one są uzależnione w głównym stopniu od dotacji unijnych, od tego, jaki jest harmonogram finansowania z Unii. I ostatni slajd proszę.

Mianowicie to jest linia, która odzwierciedla już dane z roku 2019, nad tym pracowałem wczoraj wieczorem. Ona pokazuje, że do roku 2019 system finansów po stronie... na tyle dobrze się trzymał, że można było w latach 2018 r. i 2019 r. zrealizować inwestycje na poziomie 50 miliardów w każdym z tych lat. Ale nadwyżka operacyjna w tych latach wynosiła 23 miliardy. W związku z tym to, że taki duży poziom inwestycji i automatycznie rozwoju mogliśmy w samorządach utrzymać, wynikało z dotacji unijnych, które wzrosły, i z kredytów, które wzrosły, jak widać jeszcze nie tak bardzo, ale plan na ten rok zakłada zbliżenie się do zadłużenia sektora samorządowego na poziomie 90 miliardów zł.

Widać, jak błado na tym tle wyglądają dotacje ze środków krajowych. One też są, to jest ta szara linia na dole, one też są, ale w roku 2019 – oczywiście inwestycyjne, bo tutaj to są tylko środki inwestycyjne – spadły do 2,7 miliarda. Następny slajd proszę. To już koniec. Dziękuję państwu za uwagę.

Panie Przewodniczący, proszę zapowiedzieć następnego prelegenta. Dziękuję bardzo.

PRZEWODNICZĄCY
ZYGMUNT FRANKIEWICZ

Bardzo dziękuję.

Następna prezentacja będzie dokładnie na ten sam temat, czyli też o stanie finansów jednostek

samorządu terytorialnego. Będzie to koreferat pana dr. Jarosława Nenemana z Uniwersytetu Łódzkiego. Wspomnę, że pan doktor był ministrem, który zaczął reformę VAT.

Bardzo proszę, oddaję panu głos.

ADIUNKT W KATEDRZE MIKROEKONOMII
NA WYDZIALE
EKONOMICZNO-SOCJOLOGICZNYM
NA UNIWERSYTECIE ŁÓDZKIM
JAROSŁAW NENEMAN

Dzień dobry państwu.

Dziękuję za zaproszenie.

Zobaczymy, czy sprzęt działa tak, jak powinien działać. Działa, jak trzeba.

Ja mam 10 slajdów, którymi chciałem się z państwem podzielić, i tak w konwencji raczej używania liczb niż opowieści. Chciałbym opowiadać tylko o dochodach, dlatego że ta strona podatkowa z punktu widzenia obywatela to jest strona rozchodowa, ale z punktu widzenia dochodów dla budżetu państwa czy dla budżetu JST to jest strona dochodowa. Ona mnie bardziej interesuje.

Chciałbym państwu opowiedzieć o PIT, bo o nim było dużo mowy. O podatku od nieruchomości tylko wspomnę.

(Głos z sali: Panie Doktorze, bliżej...)

Bliżej. Okej, oczywiście.

Wspomnę też o opodatkowaniu rolników, a raczej ich nieopodatkowaniu. A na końcu chciałbym trochę o podatku od samochodów państwu powiedzieć, chociaż wiem, że ta nazwa jest trochę myląca, bo samorządowcy takiego podatku, jak na razie, nie mają.

Proszę państwa, to jest wykres, na którym jest bardzo dużo. Ta prezentacja, rozumiem, może tutaj zostać, więc będą mieli państwo więcej czasu, żeby sobie spokojnie na to popatrzeć. Chciałbym na kilka rzeczy zwrócić uwagę, a na kolejnym slajdzie bliżej się im przyjrzeć w nieco krótszym horyzoncie czasowym, bo – jak państwo widzą – na początku wiele różnych rzeczy się działo, były jakieś górki, dolki, efekty wygaszania ulg, dynamika. Ta niebieska linia, która jest na samej górze, to jest indeks dochodu z PIT, który trafia do samorządu. Jak państwo widzą, dynamika bardzo atrakcyjna na początku, potem załamanie, a potem odbudowa. Ta brązowa linia na samym końcu to jest podatek od nieruchomości. Ja do podatku od nieruchomości nawiążę, bo o ile PIT jest bardzo ważnym źródłem czy też najważniejszym

źródłem podatkowym, nie własnym, ale podatkowym, dochodu samorządu, to ten podatek od nieruchomości jest takim potencjalnym źródłem, z którego w przyszłości być może będzie można skorzystać. Mamy tutaj jeszcze inne rzeczy, ale to być może za dużo na jeden raz.

Chciałbym, proszę państwa, te wskaźniki pokazać od czasu ostatniego kryzysu czy też załamania, czyli okres doskonałej koniunktury gospodarczej, wtedy kiedy bezrobocie spada, zatrudnienie rośnie, a finanse publiczne są w dobrym stanie. To są te okresy, w których samorządy, wydawać by się mogło, też powinny partycypować w tak korzystnej sytuacji.

Jak państwo widzą, ta zielona górna linia to jest PIT, który trafia do samorządu. I tu jest dobrze do 2018 r. Ta brązowa linia na dole to jest podatek od nieruchomości, o którym już wspominałem, a z którym nie jest najlepiej. A ta niebieska linia to są dochody łączne JST i one są wyraźnie niższe niż te obrazowane przez szarą linię, czyli dochody budżetu państwa, czy obrazowany przez żółtą linię produkt krajowy brutto.

Następny slajd. Tu znowu jest dużo do zobaczenia. Ten slajd składa się niejako z 2 części. Tu mówimy tylko o PIT. Widzą państwo, że na początku, po reformie z 2004 r. i po wstąpieniu Polski do Unii dużo się działo, te dochody skakały. Te plusy wynikały w dużej mierze z likwidacji ulg, które się udało skutecznie zlikwidować. Dołki w tej zielonej linii, czyli w podatku należnym, wynikały, po pierwsze, z ulgi na dzieci, a po drugie, z dużej reformy PIT polegającej na likwidacji trzeciego przedziału podatkowego, ale to jest znane. Ja bym chciał państwu zwrócić uwagę na to, co było później. Zapomnijmy o tych górkach i dołkach na początku, spójrzmy na to, co jest potem, co było potem, od 2012 r.

Ta dolna niebieska linia to jest liczba podatników. O tym się często zapomina, bo patrzy się z punktu widzenia agregatów dochodów z PIT, tymczasem te dochody biorą się z tego, że albo efektywna stawka jest wyższa, o czym za chwilę, albo tych podatników jest więcej, albo jedno i drugie. Jak państwo widzą, dynamika przyrostu liczby podatników jest w ostatnich latach bardzo zachęcająca, ale tak nie będzie zawsze. Trzeba mieć świadomość, że podatników w pewnym momencie przestanie przybywać, a może zacząć ubywać, gdy niestety bezrobocie kiedyś wzrośnie i ubędzie pracowników z Ukrainy. To oznacza, że ten optymistyczny wykres,

niezależnie od działań legislacyjnych, taki nie będzie w nieskończoność.

To jest efektywna stawka podatku policzona w bardzo prosty sposób. Tu jest dochód brutto, ten dochód, który mamy przed różnymi odliczeniami. I ten dochód, jak państwo widzą, jest w mianowniku, w liczniku jest podatek zapłacony.

Początek tego wieku to odbudowa tej stawki, likwidacja ulg. Potem mamy jedno tąpnięcie w postaci ulgi na dzieci, drugie tąpnięcie w postaci likwidacji stawki trzeciego przedziału podatkowego i widać powolny, ale to bardzo powolny proces odbudowy tej stawki, chociaż tej przepaści, jaka jest między 2006 r. a 2018 r., jak państwo widzą, jeszcze nie udało się odrobić, można tak powiedzieć, ta stawka nie wróciła jeszcze do poprzedniego poziomu.

Co jeszcze wydarzyło się w tym czasie? Ano w tym czasie jakaś taka pewna symetria się pojawiła, bo wiedzą państwo, że jest stawka PIT 17% i zwolnienie dla osób poniżej dwudziestego roku życia, i w tym samorządy partycypują, negatywnie partycypują, zaś w daninie solidarnościowej, czyli de facto w kolejnym przedziale podatkowym przy dochodach powyżej 1 miliona, samorządy nie partycypują, co jest trochę dziwne. To jest jedna uwaga.

Druga uwaga – myślę, że pomijana w takich analizach, w takich rozważaniach – jest taka: czy stawka PIT w wysokości 17% tak samo uderzy we wszystkie samorządy? Mam wrażenie, że nie tak samo. Biedniejsze samorządy, gdzie odsetek tych ludzi, którzy nie są w tym wyższym przedziale podatkowym, tylko w niższym, jest większy, zdecydowanie większy, odczują to bardziej, w te samorządy ona bardziej uderzy, a to wszystko się pomija.

Wróćmy do tego obrazka. Jak państwo widzą, trend z punktu widzenia dochodów, czy to budżetu państwa, czy samorządów, jest korzystny. Przy tych samych dochodach stawka efektywna rośnie, więc byłyby wyższe dochody, ale już wiemy, że tak nie będzie. I to jest ostatni... Przepraszam, jeszcze jedna uwaga. Ta rosnąca efektywna stawka w dużej mierze czy też w pewnej mierze wynikała z tego, że nie pojawiały się nowe ulgi. Te ulgi, które były kiedyś, kiedyś, udało się polikwidować. Potem pojawiła się ulga na dzieci i w zasadzie przez kilkanaście lat był spokój z ulgami. Teraz to się skończyło. Teraz znowu mamy modę na ulgi i one oczywiście obniżą efektywną stawkę podatku.

To jest ostatni slajd, który chciałem państwu pokazać. To są dochody z PIT w produkcji krajowym brutto, 100% dochodów, żeby już nie wnikać, czyja część jest ważniejsza, chociaż wiadomo, że mniej więcej po równo się dzielą. Widać tu coś, co państwo mogli zaobserwować na poprzednich obrazkach, tzn. widać, że coś dobrego dokonało się po 2004 r. To coś potem się załamało z 2 powodów, z powodu zmian legislacyjnych, ale też z powodu załamania gospodarczego. Polska nie przeżyła kryzysu, ale były 2 okresy istotnego spadku dynamiki PKB. I mamy, powiedzmy, od roku 2013 czy od roku 2014 dobry trend, trend w górę. Trzeba tu przyznać, że trochę działań uszczelniających w PIT też się do tego przyczyniło. Tymczasem już ustawa budżetowa na przyszły rok przewiduje, że udział dochodów z PIT w produkcji krajowym brutto spadnie. Zresztą potwierdził pan to, że samorzady już widzą to w swoich budżetach.

I jeszcze jeden slajd, zanim przejdę do wniosków na przyszłość. To jest mój ulubiony obrazek, obrazek, który pokazuję wszędzie, gdzie mogę. Dlaczego go pokazuję? Dlatego że kiedyś popełniłem takie większe opracowanie na temat opodatkowania, a raczej nieopodatkowania rolników. To jest temat na osobne seminarium, ale z tego coś płynie, coś wynika. Gdy mówimy o finansach JST, o jakichkolwiek finansach, to zakładamy, że dobry gospodarz starałby się te swoje źródła dochodu maksymalizować. Gdy zatem ma do wyboru – tak trochę żartobliwie powiem – rolnika i nierolnika... Proszę zobaczyć, ile miałby z rolnika, czyli ile jest podatku z metra pola uprawnego i to pola w najwyższej grupie bonitacyjnej, tego najbardziej wartościowego, bo od V i VI klasy tego podatku w ogóle się nie płaci. Tak więc gmina z takiego rolnika nic by nie miała. I mają państwo przeliczenie, o ile więcej dostaje się – to jest ta kolumna po prawej stronie – gdyby to pole zamieniło się na coś innego. Gdyby na tym polu Biedronka wybudowała sklep, albo, nie daj Boże, ktoś jakąś fabrykę zbudował, to byłoby 1 tysiąc 237 razy więcej podatku z metra. Co to oznacza? To oznacza, że gminy mają duży bodziec, żeby tę ziemię rolną zamieniać na coś innego, na coś, co przynosi więcej pieniędzy. To jest jedna uwaga. Druga uwaga jest taka. Proszę zwrócić uwagę, ile jest pieniędzy ze sklepu, a ile jest z mieszkania, ze sklepu jest 40 razy więcej, a to nie ma żadnego uzasadnienia. Ja to pokazuję, żeby... Te liczby czasami przemawiają i coś tam w głowie zostaje.

Proszę państwa, co może z tego płynąć na przyszłość? W moim przekonaniu oprócz takich zmian doraźnych, o których będzie jeszcze dzisiaj mowa, przydałoby się takie bardziej kompleksowe spojrzenie na sytuację, na system finansowania JST, ale mam wrażenie, że dobry moment na to już minął, bo takie zmiany nieodłącznie wiążą się z tym, że ktoś zyskuje, ktoś traci, przynajmniej w krótkim okresie, a to wymaga dorzucenia pieniędzy, w przeciwnym razie nie uzyska się konsensusu. Tych pieniędzy, moim zdaniem, za chwilę już nie będzie. Tak więc to jest chyba trochę ponura myśl.

Druga myśl, też niezbyt optymistyczna, jest taka, że wszelkie zmiany wymagają współpracy Ministerstwa Finansów czy też szerszej rządu z samorządowcami. Materia jest dość delikatna i potrzebne jest zaufanie. Bez zaufania tego się nie zbuduje. Tymczasem te wrzutki, że tak nieładnie powiem, w postaci obniżenia dochodów podatkowych z PIT w trakcie roku podatkowego takiego zaufania nie budują.

Gdy państwo dyskutują o finansach samorządowych, szczególnie o tej stronie dochodowej, która jest mi bliższa, to zawsze trzeba patrzeć globalnie, trzeba patrzeć na cały system, nie tylko na jeden element, bo być może np. jakieś rozwiązanie jest korzystne z punktu widzenia inwestycji, ale jest niekorzystne, bo zwiększa zróżnicowanie, więc trzeba na to nakładać mechanizm redystrybucyjny, co powoduje dodatkowe komplikacje. Trzeba też patrzeć na to, żeby te rozwiązania były w miarę proste, żeby nie było tak, że zacznie się rozgrywka między Ministerstwem Finansów a samorządowcami, jaką kiedyś obserwowaliśmy na okoliczność VAT. Tak naprawdę przegraną tej rozgrywki było państwo, które 20% czy 30% dochodów, które mogły zostać w systemie, przeznaczyło na wynagrodzenia dla pracowników firm doradczych zajmujących się przekładaniem pieniędzy z jednej kieszeni do drugiej. Tego by trzeba uniknąć.

I już ostatnia rzecz, o której powiem. Otóż w mojej agendzie był podatek od samochodów, mimo że gminy nie mają podatków od samochodów. Ale być może to jest szansa, abstrahując... Podatku katastralnego czy też opodatkowania rolników, zdaje się, nie da się załatwić, bo to przekracza możliwości klasy politycznej, ale mam wrażenie, że opodatkowanie samochodów da się zrobić. Wprawdzie 4 próby, o których wiem, nie zakończyły się sukcesem, 2 razy w Sejmie

poległem z takimi próbami, ale mam wrażenie, że świadomość ekologiczności szeroko rozumianej, efektu cieplarnianego... Państwo powoli zaczynacie to odczuwać, mamy początek marca i temperatury takie, jakie mamy. Musi wrócić dyskusja o akcyzie na samochody czy też o podatku od samochodów. System, który teraz mamy, jest głupi, jest nieefektywny. To jest dobre miejsce na pojawienie się podatku od posiadania samochodu, podatku, którego stawka byłaby uzależniona od parametrów ekologicznych samochodu. To rozwiązanie nie jest nowe, ono funkcjonuje na całym świecie. Projekt jest gotowy, w różnych wersjach, trzeba tylko mieć odwagę. To mogłoby być świetne źródło finansowania dla samorządów i to jest bardzo ciekawe potencjalne źródło, które przyniesie pieniądze i korzyści społeczeństwu. Dziękuję bardzo państwu.

**PRZEWODNICZĄCY
ZYGUNT FRANKIEWICZ**

Bardzo dziękuję panu doktorowi.

Upredzając pytania, od razu zapowiem, że wszystkie prezentacje, które tu są wyświetlane, będą udostępnione przez komisję wspólną albo Związek Miast Polskich.

Przechodzimy do drugiej części, czyli do zasad, które powinny obowiązywać w finansach publicznych, w tym samorządowych.

Pierwszy głos należy do pani prof. Elżbiety Kornberger-Sokołowskiej z Uniwersytetu Warszawskiego. Wszystko się zgadza.

Oddaję pani głos.

**PROFESOR
W KATEDRZE PRAWA FINANSOWEGO
W INSTYTUCIE NAUK
PRAWNO-ADMINISTRACYJNYCH
NA WYDZIALE PRAWA I ADMINISTRACJI
NA UNIWERSYTECIE WARSZAWSKIM
ELŻBIETA KORNBERGER-SOKOŁOWSKA**

Dziękuję bardzo.

Dziękuję przede wszystkim za zaproszenie, za możliwość przedstawienia kwestii funkcjonowania zasady adekwatności bardziej od strony teoretycznej, od strony prawnej, pokazania, jak to jest uregulowane i jakie są gwarancje jej przestrzegania.

Ta zasada jest jedną z podstawowych zasad dotyczących właściwego ukształtowania systemu finansów samorządowych, w tym właściwych relacji w sektorze finansów publicznych, zwłaszcza pomiędzy 2 elementami tego sektora, czyli finansami centralnymi, finansami opartymi o budżet państwa a finansami opartymi o budżety jednostek samorządu terytorialnego. Jak wiadomo, Europejska Karta Samorządu Lokalnego uznaje tę zasadę za jeden z podstawowych standardów funkcjonowania dotyczących systemu finansowego samorządów, mówiąc o tym, że wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez prawo. Tę zasadę również powtarza, nawet dwukrotnie, czy rozwija nasza konstytucja w art. 167, zwłaszcza w ust. 1 i 4. Analizie tej zasady poświęcono na gruncie teoretycznym bardzo dużo opracowań. Również głosy, które są prezentowane ze strony praktyków samorządowców, bardzo często odwołują się do tej zasady.

Przy czym trzeba tu wyraźnie powiedzieć, że ta zasada stanowi jedynie pewną normę kierunkową, której szczegółowa interpretacja następuje w procesie stanowienia prawa, a więc oznacza ona, że normy prawne nie powinny nakładać na samorządy zadań albo nie powinny ograniczać dochodów samorządowych w taki sposób, żeby one nie mogły realizować swoich zadań. Oczywiście trzeba tutaj podkreślić, że ocena tego, czy środki są adekwatne do zadań, bardzo często może mieć charakter subiektywny, a więc właściwie wtedy nie bardzo przydatny do oceny realizacji tej zasady, ale wszelkie rozstrzygnięcia na gruncie prawnym dotyczące przeprowadzania tego typu ocen są bardzo trudne właśnie z tego względu, że brakuje wystarczająco precyzyjnych kryteriów dla oceny wystandaryzowania zadań publicznych bądź też nie ma powszechnej akceptacji dla tego typu kryteriów. Oczywiście takie prezentacje, jakie zostały nam tu przed chwilą przedstawione, w jakimś sensie przybliżają nam problematykę adekwatności środków do zadań.

Oczywiście z zasady adekwatności, która tak ogólnie mówi o tym, że zadania powinny być powiązane z zapewnieniem odpowiedniej wielkości środków, nie wynika, z jakich źródeł te środki powinny być przekazywane czy z jakich źródeł te środki w ogóle powinny pochodzić. Zatem mogą to być zarówno transfery z budżetu centralnego, jak i zwiększone źródła dochodów własnych.

Ustawodawca ma dość dużą swobodę decyzyjną w określaniu źródeł dochodów samorządów i ich poziomu, ich struktury. Wobec tego zasadę adekwatności można rozumieć przede wszystkim jako zasadę skierowaną do prawodawcy, do ustawodawcy. Chodzi o to, aby na etapie stanowienia prawa zastosować odpowiednie metody i procedury, które doprowadzą do właściwego obliczania środków niezbędnych samorządom do realizacji tych zadań.

Przy czym ta zasada, to się również podkreśla, nie powinna być interpretowana tylko w aspekcie odpowiedniej wydajności finansowej poszczególnych źródeł dochodów, ale także adekwatności konstrukcji prawnych określających źródła finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie, żeby ta zasada była realna, należy stworzyć odpowiednie gwarancje prawne ochrony uprawnień jednostek samorządu terytorialnego rozpatrywanych właśnie na tej płaszczyźnie.

Jeżeli chodzi o naruszenia zasady adekwatności, to przyczyny i przejawy naruszenia tej zasady zostały dość dobrze rozpoznane i opisane zarówno na gruncie teoretycznym, jak i w praktyce, bo wskazywane są przez same samorządy. Wśród nich oczywiście znajdują się te czynniki, które odnoszą się do poziomu dochodów, jak i te czynniki, które wpływają na konieczność ponoszenia zwiększonych wydatków.

Jeżeli chodzi o te pierwsze, czyli te czynniki, które wpływają na ograniczanie poziomu dochodów, to trzeba wskazać na takie przypadki, jak właśnie zmiany systemowe w podatkach czy w daninach, z których wpływy stanowią dochody samorządów, o tym była tu już dzisiaj mowa, a więc ograniczanie zakresu przedmiotowego, różnego rodzaju ulgi, przekształcanie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, które skutkuje zmianami w poziomie dochodów, obniżanie stawek podatkowych czy podwyższenie kosztów uzyskania przychodów, zerowy PIT. No, można tu wyliczyć bardzo dużo różnych zmian systemowych.

Drugim przypadkiem jest oczywiście likwidacja źródeł dochodów bądź takie przekształcenia, które w znaczący sposób ograniczają wydajność tych dochodów. A więc, żeby wskazać, odwołać się do takiego przykładu, chociażby podatek od nieruchomości, gdzie zmiany w prawie budowlanym, które definiowały czy ciągle definiują kategorie budowli, mają istotny wpływ

na wydajność fiskalną tego podatku. Przykładem jest także przyznawanie ulg i zwolnień w różnych podatkach, które stanowią dochody budżetów samorządowych.

Kolejną systemową przyczyną są oczywiście zmiany interpretacji linii orzeczniczej. Dotyczy to zarówno orzecznictwa sądowego, jak i interpretacji wydawanych przez ministra finansów. Może to też być zmiana linii decyzyjnej rządowych organów skarbowych, które również mogą prowadzić do zmiany wydajności fiskalnej poszczególnych źródeł dochodów.

Wreszcie oczywiście to są przyczyny, które pozostają w związku ze zmianami koniunktury gospodarczej, a także realizacji centralnej polityki fiskalnej.

Jeżeli chodzi o te czynniki, które odnoszą się do poziomu wydatków, czyli powodują konieczność ponoszenia zwiększonych wydatków budżetowych, to oczywiście tutaj należy zaliczyć to, o czym też już dzisiaj była mowa, czyli wzrost kosztów świadczenia usług publicznych, ten chociażby klasyczny wzrost cen prądu, wzrost płac itd., centralne wyznaczanie nowych standardów realizacji zadań np. w zakresie oświaty, nakładanie nowych zadań bez zapewnienia dodatkowych środków, zwiększanie ciężarów społecznych w przypadku pogorszenia koniunktury gospodarczej albo wreszcie nieprzekazywanie czy nieterminowe bądź niepełne przekazywanie środków z budżetu na realizację chociażby zadań zleconych czy też tzw. zadań służb, inspekcji i straży. To jest zresztą osobny problem, osobna kategoria zadań, o których tak do końca nie wiemy, gdzie je umieścić, czy to są zadania własne, czy zlecone, czy właściwie jeszcze jakieś inne.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak. W każdym razie to są takie problemy, sytuacje, w których te dotacje są albo w złej wysokości, albo nieterminowo przekazywane i oczywiście mogą podlegać różnym działaniom w ramach budżetu państwa, jak chociażby blokowaniu wydatków. Generalnie może to powodować, że te środki w trakcie roku zostaną przekazane w niepełnej wysokości.

Te wszystkie naruszenia zasady adekwatności mają przede wszystkim jednak przyczynę w decyzjach podejmowanych na szczeblu centralnym czy organów rządowych, w bardzo niewielkim fragmencie również w rozstrzygnięciach sądowych. Największa jednak odpowiedzialność spoczywa w tym zakresie na

ustawodawcy, do którego należy zapewnienie samorządom odpowiednich źródeł dochodów, o odpowiedniej wydajności, a także dążenie do tego, żeby wątpliwości interpretacyjne, czyli niejasne prawo, nie doprowadzały do tego, że mamy zaburzone stosowanie tego prawa, a w każdym razie dużą niepewność co do różnego rodzaju konkretnych rozstrzygnięć. Oczywiście trzeba tu też podkreślić, że odpowiedzialność ustawodawcy czy prawodawcy jest tym większa, im większa jest skala standaryzacji, jeżeli chodzi o realizację usług publicznych.

Jeżeli chodzi teraz o możliwości ochrony interesów jednostek samorządu terytorialnego w przypadku naruszenia zasady adekwatności, to można by je podzielić na takie działania, które są związane z uprawnieniami *ex ante* i *ex post*. Oczywiście niewątpliwie ważniejsze są działania *ex ante*, bo znacznie lepiej jest zapobiegać, niż potem martwić się, jak odwrócić pewne skutki niedobrych czy niekorzystnych dla samorządów decyzji.

Jeżeli chodzi o działania *ex ante*, to one przede wszystkim wiążą się z wypracowywaniem odpowiednich propozycji rozwiązań systemowych, które uwzględniają krytyczną ocenę dotychczasowych rozwiązań, są prezentowane w przestrzeni publicznej zarówno na gruncie teoretycznym, jak i przez praktyków, a przede wszystkim wiążą się one z koniecznością zapewnienia udziału reprezentantów strony samorządowej w procesach legislacyjnych.

Chyba wszyscy się zgodzimy co do tego, że ocena procesów legislacyjnych w tym zakresie może być dość negatywna, zwłaszcza w zakresie tworzenia prawa samorządowego, i że należy tu postulować wzmocnienie instytucjonalnych gwarancji udziału samorządu w pracach legislacyjnych, tak aby nie dochodziło do sytuacji, w których można omijać w procesie stanowienia prawa etapy konsultowania z przedstawicielami rozstrzygnięć, które pośrednio bądź bezpośrednio wpływają na ich kondycję finansową. Jak wiadomo, obecny proces legislacyjny jest zdominowany przez stronę rządową i to, jak się wydaje, zasługuje na krytyczną ocenę. Powinny być wykluczone w procesach legislacyjnych, zwłaszcza w tych działaniach, które dotyczą jednostek samorządu terytorialnego, takie tryby, które pomijają konsultacje społeczne, także te, które nie zabezpieczają dostatecznie skutecznego udziału samorządów w procesach legislacyjnych.

Naganny jest oczywiście także tryb obliczania realnych skutków regulacji finansowych. One są na ogół obliczane dość schematycznie. Wiele lat byłam członkiem Rady Legislacyjnej, widziałam wszystkie te projekty ustaw, które były prezentowane. Te wyliczenia były właściwie zupełnie czysto formalne i miało się trochę takie wrażenie, że wzięte z sufitu, niepoparte żadnym głębszym, analitycznym rozeznaniem sytuacji.

Jeżeli chodzi o kierunki zmian systemowych, to mam wrażenie, że wszyscy tutaj doskonale wiedzą, jakie od lat są w tym zakresie zgłaszane twarde postulaty kierunkowych rozwiązań systemowych. Wiele dyskusji... Ja już od tylu lat śledzę te wszystkie dyskusje i, szczerze mówiąc, nic nowego tu nie można wymyślić, po prostu tyle tylko, że te postulowane kierunkowe rozwiązania w gruncie rzeczy są w minimalnym albo w żadnym stopniu wdrażane w naszych rozwiązaniach legislacyjnych. Chodzi oczywiście przede wszystkim o takie podstawowe kwestie, jak ograniczenie w ogólnej strukturze dochodów transferowanych o charakterze uznaniowym, zwiększenie dochodów własnych, zmiany w zasadach subwencjonowania samorządów, wzmocnienie funkcji wyrównawczej subwencji, a także sparametryzowanie obliczeń wielkości środków dotacji celowych, czyli ograniczanie tego zakresu uznaniowego. No, należy tu również postulować ograniczenie wprowadzania jednolitych standardów realizacji zadań przez samorządy, powiększenie zakresu władztwa decyzyjnego co do wyboru właściwego sposobu i zakresu realizacji usług publicznych i wzmocnienie w znacznie szerszym zakresie instytucji rekompensat finansowych. One do tej pory, jak to obserwujemy, choć czasami pojawiają się jako rozwiązania systemowe, w gruncie rzeczy mają charakter bardzo punktowy i bardzo ograniczony, dotyczą jakiegoś bardzo wąskiego zakresu, jakiejś jednej ulgi, która samorządom jest rekompensowana.

Jeżeli chodzi o gwarancje, które dotyczą zapewnienia realizacji zasady adekwatności, to przede wszystkim trzeba wspomnieć o ochronie sądowej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego i oczywiście o ochronie udzielonej przez Trybunał Konstytucyjny. Analiza dotychczasowych rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego pozwala na wysnucie takiego wniosku, że do tej pory Trybunał dość surowo traktował samorządy terytorialne i w wielu przypadkach nie był tak bardzo skłonny przyznawać rację

samorządom. Trybunał wskazywał na to, co oczywiście jest słuszne, że nie powinien zastępować ustawodawcy w zapewnieniu realizacji zasady adekwatności, a niejako z orzecznictwa wynikało również, że poszerzanie przez ustawodawcę zakresu zadań, nakładanie nowych zadań nie przesądza z założenia o niekonstytucyjności danej regulacji, jeżeli dochody z innych źródeł umożliwiają sprawną realizację zadań i jeżeli jednocześnie te narzucone powinności nie redukują nadmiernie swobody decyzyjnej gminy.

Ale trzeba pamiętać również o tym, że Trybunał wielokrotnie w swoich orzeczeniach wskazywał, że należy uwzględnić to, np. na podstawie różnych dowodów przedkładanych przez stronę samorządową, czy wydatki sztywne związane z nowymi zdaniami nie znoszą istoty samodzielności finansowej gminy, sprowadzając ją do pojęcia fasadowego, pozornego. Na wadliwość takich regulacji wskazywało chociażby jedno z ostatnich orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, orzeczenie z 20 listopada 2019 r., w którym Trybunał uznał za niekonstytucyjne te regulacje, które nakładają na samorządy obowiązek realizacji zadania finansowego, jeżeli nie towarzyszy temu odpowiednie zabezpieczenie finansowe. To rozstrzygnięcie, przypomnę, dotyczyło finansowania z budżetu województw samorządowych tzw. świadczeń ponadlimitowych, ponadstandardowych, tzw. nadwykonań w stosunku do środków przekazywanych przez NFZ. Trybunał wskazał, że w sytuacji, gdy koszty wykonywania zadań, na które samorząd nie ma wpływu, rosną, naruszona jest zasada adekwatności i że w tym przypadku wskazuje to czy może to wskazywać na stanowienie tzw. prawa pozornego, a główną przyczyną tej sytuacji jest brak rzetelnej oceny skutków regulacji.

Drugim istotnym rodzajem gwarancji interesów jednostek samorządu terytorialnego są gwarancje związane z sądową ochroną samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, wywodzoną również z art. 165 ust. 2 konstytucji. Obejmują one niewątpliwie również ochronę samodzielności finansowej, w tym prawa do odpowiednich dochodów, zapewniających realizację zadań publicznych. Możliwość występowania przez samorządy z roszczeniami odszkodowawczymi jest w tej sytuacji działaniem ex post i sposobem uzyskania od państwa niezbędnych środków do realizacji ustawowo przewidzianych zadań publicznych. Jeżeli chodzi o tę właśnie

możliwość wykorzystania drogi sądowej, to jednak trzeba tu wskazać na wiele trudności. Przede wszystkim w teorii i w praktyce orzeczniczej występuje wiele rozbieżności co do możliwości skutecznego kwestionowania przez samorządy np. wysokości transferów z budżetu państwa, przekazywanych czy to w formie subwencji, czy dotacji celowej, jak też co do podstawy prawnej tych sporów. Te roszczenia i droga ich dochodzenia są uzależnione od charakteru prawnego tych czynności, czyli czynności, które skutkują naruszeniem interesu prawnego samorządu, i skutków wywołanych przez takie naruszenie, a także rodzaju dochodu, do którego prawo zostało naruszone.

Jednym ze szczególnych uprawnień, na które również chciałabym w swoim dzisiejszym wystąpieniu zwrócić uwagę, jest np. podstawa odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, która jest wyznaczana przez odpowiednie przepisy kodeksu cywilnego. Ta odpowiedzialność może obejmować również przejawy wykonywania takich funkcji władczych państwa, które związane są z wadliwą legislacją zarówno w zakresie czynnym, jak i w zakresie biernym, czyli w przypadku tzw. zaniechania legislacyjnego. Możemy mieć bowiem do czynienia z sytuacją, gdy zadania państwa są wykonywane nieprawidłowo, gdyż nakłada się na samorządy obowiązki realizacji pewnych zadań bez przekazania wystarczających środków.

Oczywiście trzeba również powiedzieć, że niekiedy możliwość dochodzenia w postępowaniu sądowym ochrony interesów finansowych bywa ograniczana przez przepisy szczególne. Dotyczy to pewnych sytuacji uregulowanych przez przepisy ustawy o dochodach samorządu terytorialnego w zakresie zadań zleconych, gdy np. ustawodawca przewiduje, że obliczanie kwoty dotacji następuje w taki czy inny sposób ryczałtowo, a więc abstrahuje od realnych kosztów wykonywania tych zadań. Trzeba tu wskazać, że w pewnych przypadkach może to naruszać konstytucyjną zasadę sądowej ochrony samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Podsumowując moje dzisiejsze krótkie wystąpienie, chciałabym powiedzieć, że obecne zabezpieczenia realizacji zasady adekwatności, zarówno te ex ante, jak i te ex post, nie są dostatecznie skuteczne. Konieczne jest wzmocnienie udziału samorządów, efektywnego udziału samorządów w procesach legislacyjnych, a także bardziej

wyraźne określenie trybów, przesłanek i procedur realizacji praw samorządów na drodze sądowej. Należy tu zdecydowanie wzmocnić charakter gwarancyjny zasady adekwatności środków do zadań. Generalnie w ogóle do samorządu terytorialnego, jako formy realizacji zadań publicznych o znaczeniu lokalnym i regionalnym, samorządu, który generalnie wymaga wzmocnienia instytucjonalnego, możemy odnieść to, że obecne regulacje nie zabezpieczają w dostatecznym stopniu realizacji tych jego podstawowych cech, które oparte są o ideę samodzielności i niezależności działania, także w sferze finansowej.

Na zakończenie chciałabym powiedzieć, że bardzo często w takich dyskusjach publicznych dyskusja na temat i zasady adekwatności, ale też uprawnień samorządu terytorialnego to jest dyskusja trochę na zasadzie takiej za krótkiej koldry, kto więcej środków finansowych sobie zapewni na realizację swoich zadań, i trochę na zasadzie przedstawiania samorządów w kontrze do państwa, do instytucji państwowych o charakterze centralnym. Wydaje mi się, że w tych dyskusjach znacznie mocniej trzeba podkreślić, że to właśnie samorząd terytorialny może być szansą na silniejsze państwo, że przekazując samorządom zadania i właściwe środki na realizację tych zadań, państwo może działać skuteczniej, a jednocześnie na szczeblu centralnym skupić się na realizacji zadań o charakterze ogólnokrajowym czy chociażby niwelowaniu dysproporcji rozwojowych. To tyle. Dziękuję bardzo za uwagę.

**PRZEWODNICZĄCY
ZYGMENT FRANKIEWICZ**

Bardzo dziękuję, Pani Profesor.

W tej grupie wystąpienie ostatnie będzie wystąpienie pana dr. Jacka Sieraka z Uczelni Łazarzkiego, który będzie mówił o znaczeniu stabilności zasilania finansowego JST.

Bardzo proszę, Panie Doktorze.

**PRACOWNIK
KATEDRY FINANSÓW I BANKOWOŚCI
NA WYDZIALE EKONOMII I ZARZĄDZANIA
NA UCZELNI ŁAZARZKIEGO W WARSZAWIE
JACEK SIERAK**

Ślicznie dziękuję za zaproszenie.

Jeśli można, Szanowni Państwo, chciałabym powiedzieć troszkę na temat stabilności zasilania

finansowego z punktu widzenia roli jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań publicznych, finansowania tychże zadań, źródeł finansowania zadań i jednocześnie potrzeb, które w tym zakresie występują, a więc o tym, na ile dochody, które jednostki samorządu terytorialnego uzyskują obecnie, i te, które są prognozowane na przyszłość, będą w stanie sprostać oczekiwaniom, jeśli mówimy o zaspakajaniu potrzeb bieżących i przyszłych. Ja wybrałem do omówienia tylko kilka elementów, bo wystąpienie jest 20-minutowe, które mogą mieć wpływ na tę stabilność.

Po pierwsze, chciałbym zwrócić uwagę na to, o czym mówiła przed chwileczką pani profesor, a więc na system prawa, stabilność tego prawa, przewidywalność tego prawa, w szczególności źródła dochodów w zakresie zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, czyli to, o czym przed chwileczką mówiliśmy, na tę adekwatność.

Drugi czynnik, na który chciałbym zwrócić uwagę... Tu też ukłonię się w kierunku pani profesor, która przed chwileczką stwierdziła, że samorząd terytorialny to szansa na silne państwo. Wydaje mi się, że tutaj bardzo istotną rzeczą jest świadomość tego, o czym mówi ostatnie zdanie, docenianie roli samorządu terytorialnego jako podmiotu realizującego zadania publiczne, zrozumienie, że dzięki działalności samorządu terytorialnego mamy szansę na poprawę warunków życia, na wyższą jakość świadczonych usług publicznych, i tych technicznych, i tych społecznych, ale także na racjonalne, przewidywalne kształtowanie procesów rozwoju.

Kolejny element, na który chciałbym zwrócić uwagę, to duże zróżnicowanie społeczno-gospodarcze jednostek samorządu terytorialnego, wynikające z różnic lokalnej bazy ekonomicznej, sytuacji demograficznej. Jest wiele samorządów, a więc także wiele problemów. Mówiąc o stabilności, trudno mówić o jednakowych warunkach funkcjonowania jakiejś jednej małej gminy wiejskiej, dużego miasta, powiatu i województwa. A więc to są problemy złożone i trzeba szukać rozwiązań, które będą mogły wychodzić naprzeciw oczekiwaniom wielu podmiotów. Z tym powiązana jest oczywiście także zróżnicowana możliwość pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania, zarówno tych o charakterze zwrotnym, jak i dotacji unijnych.

I jeszcze jeden bardzo ważny element. Gminy, powiaty, województwa cechuje zróżnicowany

potencjał własny, potencjał społeczno-gospodarczy, potencjał finansowy. Pytanie, na ile ten potencjał jest przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego wykorzystywany. Można wskazać takie podmioty, które mają wysoki potencjał i wykorzystują go w ograniczonym stopniu, takie, które wykorzystują go w bardzo wysokim stopniu, ale też takie, które ten potencjał inwestycyjny mają stosunkowo niski, a potrafią mieć znakomite wyniki, i to są częstokroć perełki.

W swojej prezentacji, proszę państwa, chciałbym zwrócić uwagę na taką sprawę. Państwo pokazywaliście wiele danych ogólnokrajowych. Ja chciałbym to poprzeć informacjami jednostkowymi, dla poszczególnych gmin. Pokażę państwu też kilka map, które będą prezentowały czy to dochodową, czy wydatkową stronę budżetu. Ale jeżeli mówimy o stabilności finansowania samorządu terytorialnego, to zacząć może od tego, jaka jest specyfika zadań samorządów i dlaczego ta stabilność jest bardzo, bardzo istotna.

Słuchajcie państwo, jeśli mówimy o realizacji zadań samorządowych, one w bardzo dużym stopniu obejmują infrastrukturę, a infrastruktura ma swoje cechy: to jest kapitałochłonność, to jest długi okres realizacji zadań, to jest brylowość, niepodzielność i to jest – każdy z państwa, kto ma doświadczenie w samorządzie, to powie – olbrzymia presja ze strony społeczności lokalnych na realizację tych zadań. Skoro zrobiliśmy coś w jednej części miasta, na jednej ulicy gminnej, to trudno uciec nam będzie od realizacji tego w szerszym zakresie. Szanowni Państwo, co to oznacza? To oznacza, że musimy tworzyć programy wieloletnie, to oznacza, że musimy wychodzić naprzeciw oczekiwaniom mieszkańców i nie możemy myśleć w kategoriach jednego budżetu, musimy myśleć w kategoriach wieloletnich. Jeśli więc ja dzisiaj tworzę, buduję strategię rozwoju, tworzę do niej wieloletnie programy inwestycyjne czy też inne programy społeczno-gospodarcze, to moim zadaniem jest wycenienie tego, oszacowanie, ile to będzie kosztowało, sporządzenie prognozy finansowej, która pokaże, jaki jest zasób moich własnych środków finansowych i możliwy dobór zewnętrznych źródeł finansowania, tak by pokazać, że program, który chcę uchwalić, przygotować, będzie programem realnym, że mieszkaniec, któremu to oferuję, powie: jestem dumny z mojej władzy, bo to obiecała i zrealizowała. Cechy te, Szanowni Państwo, powodują to, że

władze lokalne powinny dysponować odpowiednio wysokim zasobem środków finansowych na budowę i utrzymanie obiektów, urzędzeń, sieci, którymi zarządzają. Władze lokalne powinny funkcjonować w stabilnych warunkach finansowych, ponieważ tworzą wieloletnie programy i muszą mieć środki na ich realizację. Te potrzeby nie mogą być zaspokajane w drugim, trzecim, czwartym roku, nie może być sytuacji, w której 2 czy 3 lata wcześniej uchwalony program nagle nie ma finansowych podstaw realizacji.

Stabilność zasilania finansowego a realizacja zadań bieżących i kształtowanie polityki rozwoju. Podam kilka informacji na ten temat, ale w zasadzie nie będę się na tym skupiał. Są pozytywy i są negatywy. Stopniowy nominalny wzrost dochodów budżetowych na pewno ocenimy pozytywnie. Te olbrzymie wartości inwestycji, które państwu tutaj przedstawiłem – ja zebrałem dane od 1995 r. – dotyczą gmin i miast na prawach powiatu w okresie członkostwa w Unii Europejskiej. W ostatnim roku, jak państwo widzicie, to są także olbrzymie kwoty. I to, co wymaga uwagi, pochwały, to skuteczne wykorzystanie dotacji unijnych.

Dynamika dochodów. Zobaczcie państwo – ja powiem króciutko, żeby nie odczytywać liczb – dynamika dochodów rośnie, ale proszę zwrócić uwagę na to, że wydatki, w tym wydatki bieżące w wybranych okresach, rosną szybciej niż dochody ogółem. Co to znaczy? Jak państwo tutaj widzicie na przykładzie lat 1995–2018, wydatki bieżące gmin i miast na prawach powiatu rosły wtedy szybciej o 107 punktów procentowych niż dochody. Co to oznacza? To znaczy, że samorzady tym samym musiały ograniczać swój potencjał rozwojowy, działały w niestabilnych warunkach. Wniosek jest bardzo prosty, oczywisty. Oceniając dynamikę wzrostu dochodów budżetowych, należy ją porównywać z dynamiką wydatków budżetowych i dopiero wtedy mówić, czy może następować wzrost, poprawa skuteczności działania i jaka jest efektywność. To bardzo prosty wniosek.

Słuchajcie państwo, to są przykłady w skali mikro, odnoszące się do wybranych jednostek samorządu terytorialnego, ale obrazują pewne tendencje w skali ogólnokrajowej, które pan dyrektor raczył tutaj pokazać. Ja też pokażę kilka przykładów. Zobaczcie państwo, co mnie niepokoi w tychże finansach. Jeżeli widzimy... O, właśnie. Usiadłem tutaj, żeby państwu to pokazywać. To jest krzywa historyczna dochodów

jednego z miast, dochodów ogółem. To są wydatki... To są wydatki ogółem, to są wydatki bieżące, a to są inwestycyjne. Proszę zwrócić uwagę, że tendencje, które widzieliśmy w skali krajowej, powtarzają się w skali poszczególnych jednostek. Ta linia, czyli wydatki bieżące, rośnie szybciej niż dochody. Co to znaczy? Otóż jeżeli nie zapewnimy stabilnych źródeł finansowania, to istnieje zagrożenie, że ta zielona linia podąży sobie swoim trendem, ta druga swoim trendem i dojdzie do tego, że potencjał finansowy, rozwojowy będzie coraz niższy. Boję się powiedzieć, że zostanie wyzerowany, choć w wielu jednostkach taka sytuacja już prawie występuje. Świadczą o tym dochody... Tutaj przykład dwóch innych miast, taki skrajny – w 2009 r. w warunkach kryzysu jednostka w ciągu roku praktycznie przestała dysponować środkami na cele rozwojowe; całość dochodów szła tylko i wyłącznie na wydatki bieżące.

Pan dyrektor raczył wskazywać problemy związane z subwencją oświatową. Zebrałem takie dane dla kilku jednostek, żeby poprzeć to, o czym było wcześniej mówione. Chodzi o stopień finansowania wydatków bieżących. Proszę zwrócić uwagę, że tu są różne lata, a więc, jak państwo widziecie, problem występował w latach 2004 r., 2008 r., 2011 r., 2019 r., 2010 r., 2018 r. Wybrałem różne jednostki. Jest to zarówno mniejsza gmina czy większe miasto, jak i gmina aglomeracyjna. One mają swoją specyfikę, ale proszę zwrócić, że ta linia wszędzie jest spadająca. Co to znaczy? To znaczy, że samorządy w coraz większym stopniu muszą współfinansować te zadania własnymi środkami budżetowymi. Można powiedzieć, że nie realizujemy z potencjalnych dochodów wydatków inwestycyjnych. Musimy je zmniejszać, bo przeznaczamy środki na wydatki bieżące.

Jeszcze jeden wykres, który spotykam głównie w przypadku małych i średnich miast. On mnie naprawdę bardzo niepokoi. Zobaczcie państwo: to jest struktura wydatków bieżących. Jednostki samorządu terytorialnego dochodzą do takiego progu, iż ze swoich budżetów są w stanie wygospodarować środki na najważniejsze działy. Co tutaj widzimy? Oświata i wychowanie, pomoc społeczna, gdzieś w tym jest 500+, dodajemy tu rodzinę i administrację. Proszę zwrócić uwagę na inne wydatki – one są minimalne, one nie są adekwatne do potrzeb. To powoduje, że oprócz tego, iż mamy lukę o charakterze

ilościowym, jest zagrożenie, że w takiej sytuacji będzie pogłębiała się luka o charakterze jakościowym. Jeżeli nie unowocześniamy, nie modernizujemy tego majątku, który mamy, to on podlega dekapitalizacji. A jeśli tak jest, to za 2, 3, 4 lata czy 5 lat będziemy musieli zgromadzić znaczne większe środki na jego odtworzenie, niż potrzebne są dzisiaj. Dlatego stabilność i stałe źródła finansowania to jest konieczny wymóg.

Drugi element, na który chciałbym zwrócić uwagę, to jest przewidywalność i stabilność źródeł dochodów. Oczywiście zauważyliśmy pozytywny trend, jeśli chodzi o przyrost dochodów własnych, ale zarówno z danych, które pan dyrektor zaprezentował, jak i z moich, które pokażę za chwileczkę, tych mikro, będzie wynikało, że w wielu jednostkach następuje spadek udziału dochodów własnych – zresztą pan doktor też o tym mówił – w dochodach ogółem. Tym samym mówimy o większym uzależnieniu jednostek samorządu terytorialnego od transferów zewnętrznych, na które nie mają one wpływu. W polskich warunkach wysoki udział dochodów własnych w strukturze dochodów w moim przekonaniu sprzyja umacnianiu samodzielności finansowej. Daje też możliwość kształtowania, przygotowania racjonalnych prognoz finansowych, na bazie których powstają potem programy społeczno-gospodarcze. I znów wniosek wydaje się bardzo prosty. Otóż umacnianiu stabilności finansów samorządu terytorialnego powinno służyć wzmocnienie bazy dochodów własnych mogących stanowić podstawę racjonalnego wieloletniego planowania finansowego, tworzenia racjonalnych programów społeczno-gospodarczych. W szczególności myślę tutaj o wieloletnich planach inwestycyjnych.

Jeśli spojrzymy na dane makro – może nawet dobrze, że wybrałem tylko dane dla gmin i miast na prawach powiatu, bo wcześniej mieliśmy dane dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego – to zobaczymy, że ta linia górna, granatowa to są dochody własne, a subwencje i dotacje to jest ta zielona. Proszę zwrócić uwagę, że te linie się schodzą, a więc to uzależnienie następuje. Jednak w skali kraju to jest... No, powiedziałbym, że tutaj jest to nawet dosyć optymistyczne, bo to uzależnienie nie jest tak bardzo widoczne. Ale jeśli przejdziemy do pojedynczych jednostek, to jest dużo gorzej. Proszę pamiętać, że na linię trendu ogólnokrajowego wpływ mają duże miasta, ich silna baza ekonomiczna i silne

dochody własne, a jeśli spojrzymy na gminy... Proszę zobaczyć: ta górna mapa pokazuje dochody ogółem na mieszkańca. Kolor niebieski to jest niski poziom wskaźnika, im bardziej czerwony, ciemny kolor, tym sytuacja jest lepsza. Zwróćcie państwo uwagę, że koloru niebieskiego i żółtego mamy coraz więcej. Przygotowałem takie mapki. 10 czy 15 lat temu to wyglądało znacznie korzystniej, tego jakby brązowego było dużo więcej.

Co to znaczy? Mamy spłaszczenie, ale generalnie spłaszczenie w dół. Mówiliśmy kiedyś o tym, że mamy problemy wyłącznie na wschodzie kraju. Proszę zwrócić uwagę na tę mapkę – te kolory, te czerwienie, które jeszcze 10 lat temu czy 15 lat temu występowały na zachodniej stronie, giną. Te jednostki – zobaczcie państwo – mają coraz niższy potencjał własny, mimo trendów ogólnych, o których powiedzieliśmy.

Ta mapka, którą państwo widzicie na dole po lewej stronie, pokazuje z kolei udział dochodów własnych w budżetach gmin. Proszę zwrócić uwagę, ile jest koloru niebieskiego. A teraz poszukajmy odpowiedzi na pytanie: jak możemy mówić o stabilności działań jednostek, które mają tak niski udział dochodów własnych? Jak one mogą tworzyć swoje programy? Z kolei ta druga mapka, po prawej stronie, pokazuje, w jakim stopniu te jednostki zależne są one od zewnętrznych źródeł finansowania, od subwencji. Gdyby nie te środki, to na pewno trzeba byłoby zrezygnować z realizacji wielu, wielu zadań publicznych.

Jednakże, jeśli mówimy o procesie redystrybucji, to mnie osobiście się wydaje, że mamy także tutaj pewien problem dotyczący naliczania janosikowego. Wydaje mi się, że nie ma regulacji zabezpieczających gminy przed nadmiernym ubytkiem dochodów własnych. Chodzi o te silne jednostki, myślę o silnych jednostkach. Nie uwzględniono chyba w wystarczający sposób zróżnicowania kosztów funkcjonowania tych jednostek terytorialnych. Musimy zwrócić uwagę, że te jednostki, które przekazują wysokie środki do systemu wyrównawczego, mają też bardzo wysokie koszty własne funkcjonowania. One realizują dużo szerszy zakres zadań niż jednostki, do których te środki trafiają. Jeśli weźmiemy tutaj pod uwagę np. niektóre powiaty podwarszawskie, które w ramach janosikowego przekazują środki do tych jednostek biedniejszych, to okaże się, że dochody się wyrównują, natomiast zadań jest tutaj znacznie więcej do wykonania i ludzi też jest więcej. Mówmy teraz

o możliwości realizacji tych zadań i wyrównywaniu szans. Czy rzeczywiście tak jest?

Mam także wątpliwości co do efektywności wykorzystywania tych środków, które kierowane są w ramach systemu wyrównawczego. Czy nie warto byłoby powiązać tych transferów ze standardami świadczenia usług, standardami, których nie ma – pani profesor też zwracała na to uwagę – albo są bardzo ograniczone? Mogłoby to służyć podwyższeniu efektywności wykorzystania środków publicznych. Bo wydaje mi się, że częstokroć ta złotówka, która trafia chociażby z Sopotu – patrzymy w tej chwili na siebie – jest wykorzystywana gdzieś tam w mało efektywny sposób na finansowanie kolejnego, tak naprawdę średnio potrzebnego zadania. Czy ta złotówka nie dałaby większych efektów – z punktu widzenia całego systemu finansów publicznych – w jednostce o wyższej bazie ekonomicznej? A więc jest pytanie czy pewne hasło dotyczące budowy systemu, budowy całego systemu wyrównawczego.

Kolejny element, na który chciałbym zwrócić uwagę, to proporcje w zakresie podziału środków budżetowych na wydatki bieżące i wydatki inwestycyjne. Występuje tu oczywiście... Należy zwrócić uwagę na zależność wydatków inwestycyjnych od ogólnej sytuacji społeczno-gospodarczej, a więc wpływ koniunktury. Należy też zwrócić uwagę na duże zróżnicowanie udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, i to w samych typach jednostek i w tym samym czasie, na istniejącą współzależność, o czym też już wcześniej była mowa, od pozyskiwania środków unijnych i wielkości udziału inwestycji w budżetach. Chodzi także – słuchajcie państwo – o elementy wewnętrzne związane z zarządzaniem jednostką samorządu terytorialnego i wykorzystywaniem bądź brakiem umiejętności wykorzystania własnego potencjału.

Wniosek, jaki się tutaj nasuwa, jest bardzo oczywisty. Inwestycje samorządu terytorialnego stanowią bardzo istotny czynnik kształtowania procesów rozwoju lokalnego oraz regionalnego i zasadne jest dążenie do stałego wzrostu tegoż własnego potencjału inwestycyjnego i rozwojowego. Samorządy realizują bardzo ważne zadania, chociażby uzbrajają tereny, i bez tego nie będziemy mieli rozwoju nowych funkcji produkcyjnych, mieszkaniowych. To są proste zadania – chodzi np. o rury, z których niektórzy czasem się śmieją i które lekceważą – ale to jest bardzo ważny czynnik rozwojowy.

Spojrzymy na górny wykres; pokazano tu proporcje podziału środków budżetowych gmin i miast na prawach powiatu w latach 1995–2018 r. Widać tam wahania, wyraźnie widać wpływ programu 500+. Ale dużo bardziej obrazowy jest chyba ten dolny wykres, pokazujący w różnych typach gmin udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem. Proszę zwrócić na rok 1995 i 1996. To jest powszechna subwencja oświatowa, dobrze pamiętam? I proszę zwrócić uwagę, kiedy był najwyższy udział inwestycji w budżetach samorządowych – właśnie wtedy, właśnie wtedy. Zależność, współzależność od faz cyklu koniunkturalnego jest tutaj także bardzo widoczna. Choćby ten 2016 r. – pamiętamy oczekiwanie na środki unijne – gdzie jest takie pikowanie.

A teraz coś niepokojącego, co czasami widzę, przeprowadzając analizę sytuacji finansowej poszczególnych miast. Jest to, niestety, tendencja bardzo wyraźna w miastach średnich i małych, ale także w większych jednostkach, i w miastach na prawach powiatu, i w gminach. Proszę zwrócić uwagę: tu mamy krzywą wydatków bieżących, tu mamy krzywą wydatków inwestycyjnych, a one zachowują się proporcjonalnie, jak widać. Jeżeli te trendy nie zostaną... Ma swoje przyczyny to, że te relacje się pogarszają, bo jak widać, one się pogarszają. A teraz pytanie: czy jesteśmy w stanie to wyhamować? Stabilny system, silne źródła na pewno by temu służyły.

Jeśli spojrzymy na udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, to zobaczymy, że na tej mapce jest taka troszkę kaszka. Zobaczcie państwo – to nie jest takie oczywiste, że tam, gdzie jest wysoki potencjał, tam będą wysokie inwestycje, wchodzi tu w grę wiele elementów, także tych związanych z umiejętnością wykorzystania własnego potencjału finansowego.

Jeszcze jedna ważna współzależność. Środki własne nie wystarczają na finansowanie, ta nadwyżka operacyjna, o czym już mówiliśmy, nie jest w wystarczającej wysokości. Proszę zwrócić uwagę na te mapki. Po państwa lewej stronie jest pokazana współzależność, są policzone korelacje między procesami inwestycyjnymi a pozyskiwaniem środków unijnych. Po prawej stronie są pokazane związki: wydatki inwestycyjne a dług. Proszę zwrócić uwagę, że dużo silniejsze związki korelacyjne występują w przypadku tej drugiej relacji, czyli tak naprawdę to instrumenty dłużne stanowią dużo ważniejsze źródło

finansowania zadań samorządowych niż środki unijne. Na tej mapce widzimy mnóstwo białych plam czy też koloru niebieskiego.

I już ostatnie elementy. Dlaczego należy dążyć do zapewnienia stabilności zasilania finansowego? Kilka wybranych przykładów. Przede wszystkim ze względu na rozmiary potrzeb inwestycyjnych. W działalności samorządu terytorialnego należy dążyć do stałej poprawy jakości usług publicznych, racjonalności kształtowania procesów rozwoju. Pamiętamy, że te potrzeby mają dwojaki charakter. Ilościowy, a więc takie, że brakuje czegoś i trzeba to zbudować, i mają też charakter jakościowy. Chodzi o przypadki, kiedy ze względu na wieloletni okres użytkowania np. sieci, bo czasem są to sieci bardzo, bardzo stare, należy je wymienić. I to są koszty inwestycyjne równe, a nawet wyższe niż w przypadku nowych inwestycji.

Proszę zwrócić uwagę na odsetek korzystających z wodociągów – to jest po państwa lewej stronie – i kanalizacji. Widać, jak olbrzymia jest różnica pomiędzy stopniem upowszechnienia tych sieci. A poza tym, żeby jednocześnie pokazać, co samorzady zrobiły, jakie zadania zrealizowały i jak duży był to wysiłek – bo ja jestem pasjonatem samorządu terytorialnego – zobaczcie państwo, tutaj jest taka mała mapka z 1991 r. Chodzi o upowszechnienie sieci wodociągowej w Polsce w roku 1991. Spójrzmy na tę górną mapkę. Zobaczymy, jak wielkie są efekty tychże inwestycji samorządowych, efekty rozsądnej, mądrej alokacji środków.

My przeprowadziliśmy badania związane z potrzebami inwestycyjnymi; pracowaliśmy w zespole. Ja się zajmowałem w szczególności wodociągami i kanalizacją, ale mieliśmy też zespoły, które pracowały nad gospodarką odpadami i drogami wojewódzkimi. Pracowaliśmy tutaj... Proszę zwrócić uwagę na te potrzeby, na to, ile one wynoszą tutaj, w perspektywie 2021 r. i perspektywie 2027 r. Proszę zwrócić uwagę – zaraz zobaczymy to sobie na mapie – jakie są te potrzeby ilościowe, jeśli chodzi o wodociągi. One, można powiedzieć, są w bardzo dużym stopniu zaspokojone, ale jeśli mówimy o kanalizacji, to potrzeba środków. I teraz, jeśli zestawimy sobie te wielkości i popatrzymy, gdzie mamy niski udział dochodów własnych i gdzie mamy wysokie potrzeby, to jest odwrotna proporcjonalność. Teraz gospodarka odpadami. Tutaj także w każdym województwie... Zobaczcie

państwo, tutaj w skali wojewódzkiej występują potrzeby, na które trzeba będzie znaleźć środki. A więc znów się okazuje, że stabilność systemu to jest niezbędny warunek. Będą potrzebne środki na drogi wojewódzkie. Tutaj też przeprowadzaliśmy badania; to również perspektywa od 2018 r. do 2027 r. Jak państwo widzicie, te potrzeby są zróżnicowane regionalnie w zależności od stopnia rozwoju, a także od zaniedbań, które były. Jeśli teraz zestawimy sobie te potrzeby i dokonamy szacunku nadwyżki operacyjnej... A pamiętajmy, że to są potrzeby tylko w wybranych działach, tylko wodociągi, kanalizacja, odpady i drogi wojewódzkie. Zobaczcie państwo: ta nadwyżka operacyjna to są zbyt niskie środki, nawet jeżeli korzystne trendy, które były, by się utrzymały. A zakładaliśmy pewne korzystne trendy.

Zobaczcie państwo – tutaj jest taka mapka, która obrazuje zdolność jednostek samorządu terytorialnego do finansowania potrzeb inwestycyjnych. Najgorszy kolor to są niebieski. Oznacza zagrożenie tym, że jednostki samorządu terytorialnego nie będą w stanie wypracować nadwyżki operacyjnej. Oczywiście to jest opracowane na bazie trendów historycznych, to się może zmienić, jeżeli zmieniamy politykę, ale takie zagrożenia występują. Najtrudniejsza sytuacja jest w regionach, gdzie jest szary kolor. Najkorzystniejsza jest tam, gdzie są jasne kolory. Widać, że duże aglomeracje mają najlepszą sytuację. Jednak zarówno Polska wschodnia, jak i część gmin w Polsce zachodniej i północnej ma olbrzymie potrzeby, za to tak naprawdę brak tam środków na zaspokojenie tych potrzeb. A więc znów wraca pytanie o stabilne źródła zasilania i możliwość tworzenia programów na tej podstawie.

Kolejny element to jest wzrastające zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Mamy tu oczywiście bariery prawne i finansowe. Zadłużenie było... Nie będę tego omawiał. To są tylko mapki pokazujące, jak wzrastało zadłużenie od 2005 do 2015 r. Zobaczcie państwo. Dlaczego to zadłużenie rosło? Po pierwsze, spadał potencjał własny. Po drugie, było to związane z realizacją projektów unijnych i koniecznością zapewnienia współfinansowania, bo była to szansa, którą trzeba wykorzystać. I po trzecie, było to związane z oczekiwaniami społecznymi, które były olbrzymie; trzeba było próbować sprostać tym wymaganiom przy obniżającym się własnym potencjale rozwojowym. Ja tutaj powiem już bardzo króciutko, że jak liczyliśmy korelację,

to ta zależność między dotacjami unijnymi a inwestycjami była na poziomie 0,3–0,4%, natomiast w przypadku długu było to powyżej 0,9.

I teraz kolejny element dowodzący, dlaczego ten system powinien być stabilny. Otóż jednostki samorządu terytorialnego realizują bardzo szeroki zakres zadań współfinansowanych środkami unijnymi. Gdy przystępowaliśmy do nowej perspektywy finansowej... To nie są obecne dane ogólne. Otóż kiedy liczyliśmy środki niezbędne do zapewnienia krajowego wkładu publicznego... Weźmy teraz pod uwagę sektor publiczny. Zobaczcie państwo – z wkładu publicznego ogółem, wynoszącego powyżej 76 miliardów, 60 miliardów przypada na jednostki samorządu terytorialnego. Bez komentarza. Widać tu, jak duże znaczenie ma działalność samorządów. I tutaj jest też mapka pozyskiwania środków unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2006–2015, wszystko w przeliczeniu na mieszkańca. Widać tutaj, jakie jest znaczenie tych środków i różnice regionalne, jeśli chodzi o możliwości pozyskiwania tych środków.

I ostatni element, żeby nie przedłużać. Otóż samorządy realizują także wydatki rozwojowe. W kolejnym badaniu, które kiedyś tam przeprowadzaliśmy, zaproponowaliśmy klasyfikację tychże wydatków rozwojowych według trzech grup. Grupa pierwsza, czyli taka wysoka wartość dodana, to gospodarka oparta na wiedzy, grupa druga to kapitał rzeczowy, ludzki, społeczny, kluczowy dla procesów rozwoju, a grupa trzecia to baza społeczno-gospodarcza warunkująca realizację polityki rozwoju. Proszę zwrócić uwagę na zestawienie, które też przygotowaliśmy. Jeżeli mówimy o wydatkach rozwojowych... Zrobiliśmy to tylko na 2 lata, 2015–2016. Budżety jednostek samorządu terytorialnego realizują tutaj prawie 46% całości wydatków rozwojowych. Ma to olbrzymie znaczenie. Zobaczcie państwo, jaka jest waga, rola jednostek samorządu terytorialnego.

No i stabilność zasilania finansowego – słuchajcie państwo, to takie krótkie podsumowanie. Otóż bezwzględnie należy dążyć do stałej poprawy jakości świadczenia usług publicznych, racjonalnego kształtowania procesów rozwoju. Problemem jest wydajność źródeł finansowania w relacji do zakresu zadań. Tutaj mówimy o problemach dotyczących decentralizacji zadań i środków. Analizy historyczne wskazują na wiele problemów identyfikowanych w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego

i powinno się na to reagować, budując system stabilnego zasilania. Zwracamy uwagę na to, że wzrastają koszty realizacji zadań. W wielu jednostkach niekorzystnie kształtuje się relacja dynamika dochodów – dynamika wydatków, obniża się własny potencjał rozwojowy, występuje szeroki zakres potrzeb inwestycyjnych, tak ilościowych, jak jakościowych. Z kolei ograniczone są możliwości pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania. Problematyczne może być także – słuchajcie państwo – pozyskiwanie środków o charakterze dłużnym, bo albo będą tutaj przeciwwskazania typu uwarunkowania prawne, takie jak indywidualny wskaźnik zadłużenia, albo też finansowe, czyli nic innego jak płynność finansowa, na którą także należy zwracać uwagę. Oczywiście pamiętamy, że jednostki samorządu terytorialnego powinny uchwalać i realizować wieloletnie programy społeczno-gospodarcze bazujące na stabilnych źródłach finansowania. Wszystko to uzasadnia konieczność tworzenia stabilnego systemu zasilania finansowego jednostek samorządu terytorialnego.

Ślicznie dziękuję za uwagę.

**PRZEWODNICZĄCY
ZYGUNT FRANKIEWICZ**

To my bardzo serdecznie dziękujemy.

Na tym skończyliśmy ten blok i przechodzimy do dyskusji.

Ja jeszcze tylko przypomnę prośbę do prelegentów, aby przekazali prezentacje organizatorom. Chodzi o to, żebyśmy mogli je udostępnić wszystkim uczestnikom, którzy zapragnęliby je posiadać.

Może, jeżeli to nie będzie nadmierne oczekiwanie, poprosiłbym pana ministra Robaczyńskiego, żeby odniósł się do tego, co było prezentowane.

Nie ma konieczności robić tego teraz, można ewentualnie później, ale dobrze by było się odnieść, dlatego że to seminarium ma na celu dojście do jakichś wspólnych ustaleń, bo najgorzej się różnić co do faktów. Zostały tu przedstawione dane. Jeżeli one są poprawne, to trzeba z tego wyciągnąć wnioski. Jeżeli nie są poprawne, to trzeba by było teraz to zakwestionować. Stąd taka prośba.

Jeżeli pan minister się nie zdecyduje, to poproszę innych z państwa o zabieranie głosu.

**PODSEKRETARZ STANU
W MINISTERSTWIE FINANSÓW
TOMASZ ROBACZYŃSKI**

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Wielokrotnie na spotkaniach komisji wspólnej i spotkaniach w innych gremiach z jednostkami samorządu terytorialnego mówiliśmy, że... To znaczy ja powtarzam, że opieramy się na tych samych danych, tutaj nie ma jakichś rozbieżności, tym bardziej, że sporo tych danych to są dane publikowane przez Ministerstwo Finansów, w związku z czym trudno to by było je kwestionować. Jednak wielokrotnie zgadzaliśmy się, że z tych samych danych można wyciągnąć różne wnioski. I takie różne wnioski są właśnie wyciągane, to znaczy każda strona stoi na swoim stanowisku.

Pierwsza kwestia, od której zawsze zaczynam jakieś spotkania. Otóż zazwyczaj mówimy tylko o stronie dochodowej. Również wszystkie te prezentacje to robią, aczkolwiek częściowo, bo gdzieś tam się pojawiała strona wydatkowa, na takiej zasadzie, że zwiększają się wydatki czy zwiększają się potrzeby wydatkowe. Nad tym wzrostem potrzeb wydatkowych niespecjalnie ktokolwiek się zatrzymuje. To znaczy w dyskusji, która jest toczona, cały nacisk jest kładziony na kwestie dochodowe, w szczególności w kontekście różnych działań rządowych, które oczywiście siłą rzeczy na tę stronę dochodową wpływają przy tak ukształtowanym systemie finansowania samorządów; chodzi chociażby o udziały w podatkach dochodowych. Sam system zakłada, że decyzje rządu będą miały wpływ na finanse samorządu. I teraz dosyć trudno jest ocenić w tym zakresie, na ile obniżenie chociażby stawki podatkowej to jest dla samorządów coś dobrego czy złego. Przy tak prowadzonej dyskusji, że mówimy tylko i wyłącznie o stronie dochodowej, o dochodach własnych czy też wielkości tych dochodów, oczywiście jest, że obniżenie stawki wpłynie na finanse w sposób negatywny, podobnie jak na finanse budżetu państwa. Będą po prostu mniejsze dochody, zarówno mniejsze dochody budżetu, jak i mniejsze dochody jednostek samorządu terytorialnego.

Jest pytanie, na ile ten system przewidywał tego rodzaju okoliczności czy na ile powinien przewidywać, bo ten związek zawsze będzie istniał. Tymczasem dochodzi do tego, że stawka

podatkowa jednak została obniżona, w związku z czym generalnie obniża się podatki. To znaczy w tym zakresie, mówię już tylko o tym konkretnym wydarzeniu. Oczywiście to wpływa na finanse samorządu, ale wpływa też na finanse obywateli, na nie z kolei w sposób korzystny. A więc rzeczywiście jest tak, że ten system zakłada ten wpływ, jest tak z samego założenia. I ten wpływ jest zarówno pozytywny, jak i negatywny. Należałoby się tu zastanowić, czy rzeczywiście ten sposób kształtowania finansów samorządu – w szczególności chodzi mi tu o gminy i o PIT – jest prawidłowy, no, ale tak ten system zakłada, takie było założenie. Twórcy tego systemu nie mogli się też nie spodziewać, że to rząd będzie miał wpływ na kwestie podatkowe, a mniejszy wpływ będzie miał samorząd.

To, od czego zacząłem, to kwestia wydatków, wzrostu wydatków. Tak jak mówię, wszystkie te dyskusje są skupione na dochodach. Jest pytanie, z czego wynika ten wzrost wydatków. Nie mam zrobionej pełnej analizy i nie chciałbym prowadzić tutaj dyskusji, mówiąc szczegółowo, z czego ten wzrost wynika. Jednak wypadałoby przeprowadzić taką analizę i skupić się właśnie na tych wydatkach, to znaczy na tym, czy one są rzeczywiście racjonalne, czy wynikają tylko i wyłącznie z wzrostu kosztów, czy wynikają z jakichś innych działań, czy wynikają z zatrudnienia itd., bo kwestiami wydatkowymi oczywiście też można zarządzać. Ja nie mówię teraz, czy to jest robione dobrze, czy to jest robione źle, tylko mówię, że w tych dyskusjach nie przyglądamy się temu fragmentowi całej układanki, a w każdym razie przyglądamy się rzadko. Generalnie ten temat jest jakby omijany.

Trzecia sprawa to ten wpływ, który ma... On jest chyba najtrudniejszy do ujęcia w taki sposób, żeby nie wywoływać tutaj jakiegoś oburzenia. Dosyć trudno jest mi sformułować tę tezę, która zawsze przychodzi mi do głowy, kiedy mówię o wydatkach w regionach. Bo wydatki w regionach są dokonywane zarówno przez samorząd, jak i przez rząd, to znaczy są to wydatki... Inaczej: są to wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego i wydatki budżetu państwa tudzież innych funduszy celowych, które ostatnio zostały stworzone, takich jak chociażby Fundusz Dróg Samorządowych. I niezależnie od wszystkiego nie można zapominać o tym, że chociażby budowa drogi ekspresowej ma także wymiar terytorialny czy wymiar regionalny.

Dlaczego tak trudna do sformułowania jest ta teza, o której mówię? Dlatego, że ona prowadzi – a tego bym nie chciał i pewnie nikt by nie chciał – do takiego przerzucania się pomiędzy samorządem czy pomiędzy budżetami lokalnymi a budżetem centralnym, chwalenia się czymś. Samorząd zbudował drogę – to mówi samorząd. Rząd zbudował drogę – to mówi rząd. Ale nie można zapominać o tym, że do rozwoju regionów przyczyniają się również inwestycje czy środki z budżetu centralnego, w związku z tym nie można abstrahować od tego także w wyliczeniach nakładów czy środków przekazywanych itd. Bo tutaj zawsze mówimy tylko o tym, że są subwencje, że są dotacje, że jest np. wzrost udziału dotacji, ale de facto ta dotacja służy dokładnie temu samemu, co bezpośrednia inwestycja, tyle że akurat dotacja jest dla samorządów, bo samorząd realizuje zadanie czy zarządza, dajmy na to, drogami szczebla samorządowego, a inwestycja bezpośrednia jest realizowana przez szczebel centralny i zarządem jest tutaj np. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, ale to są poniekąd te same środki. Pytanie, czy je tutaj uwzględniać, czy ich nie uwzględniać.

Chodzi mi o te 3 aspekty. Chodzi mi głównie o to, że ta dyskusja nie może być skupiona tylko i wyłącznie na wycinku czy fragmencie finansów samorządu, jakim są dochody i jakim jest wpływ polityki rządu – wszystko jedno jakiego, w każdym razie tego szczebla centralnego – na samorządy. Tak naprawdę trzeba by tutaj uwzględnić co najmniej te 3 czynniki, które są trudno wyliczalne, owszem, ale niewątpliwie one składają się na całość, jeśli mówimy o rozwoju regionów. I składają się na całość, jeśli mówimy w ogóle o rozwoju kraju, bo to nie jest tak, że samorządy działają oddzielnie i rząd działa oddzielnie. W sumie to wszystko to są środki publiczne i zadania publiczne, tylko zarządzane przez inne szczeble.

Takie 3 uwagi ogólne mam na początek.

PRZEWODNICZĄCY ZYGMENT FRANKIEWICZ

Bardzo dziękuję panu ministrowi.

Już oddaję głos – widzę że się 3 czy 4 osoby zgłosiły – ale tak tytułem wyjaśnienia z mojej strony jako osoby prowadzącej tę dyskusję

powiem tak: myślę, że w samorządzie jest pełna świadomość, że jesteśmy częścią administracji państwowej.

Druga sprawa. Strona dochodowa była tutaj prezentowana, a nawet eksponowana, dlatego że my nie kwestionujemy wzrostu dochodów, tylko mówimy, że strona wydatkowa rośnie szybciej.

Trzecia sprawa to rekompensowanie ubytków. Mianowicie mamy pełne doświadczenia z lat 2007–2010. Mieliśmy wtedy do czynienia z operacją obniżenia podatków, i to tych, które wpływają na budżety samorządów. Na wykresach, na prezentacjach było tutaj pokazane, jakie zaburzenia to wprowadziło. I nie było prawdą wtedy i nie jest prawdą teraz, że to się da łatwo zrekompensować. Ta historia ciągnie się do teraz. Te dochody wciąż są zaniżone z powodu zmian, które były dokonane w 2006 r., 2007 r., ze skutkami 2009 r. i 2010 r. Co więcej, stronie rządowej jest niezwykle łatwo – w stosunku do tego, co ma samorząd – zrekompensować te ubytki np. poprzez wzrost stawki podatku VAT, tak jak to wtedy miało miejsce, akcyzy od paliw czy dzięki posługiwaniu się innymi narzędziami. A więc im udało się szybko zrekompensować ubytki. Dla strony samorządowej te lekarstwa dla budżetu centralnego były zwiększonymi kosztami, bo jak VAT podszedł do góry, to samorząd również płacił ten VAT od inwestycji.

Poza tym jaka jest struktura? Tutaj już będę się posługiwał danymi z budżetu uchwalonego na 2020 r. Z VAT jest 196,5 miliarda zł w budżecie, z akcyzy jest 75,1, z CIT – 42... Wszystko w miliardach. A z PIT jest 65,5 miliarda, czyli to jest trzeci z tych 4 dużych strumieni dochodowych podatkowych. PIT jest trzeci co do wielkości. Te 3 mniejsze to jest w sumie mniej niż dochód z podatku VAT. A więc to pokazuje, jaka jest, powiedzmy, wrażliwość na obniżkę stawek PIT dla samorządu, a jaka dla budżetu centralnego. W drugim przypadku to jest... no, nie powiem, że pomijalne, ale naprawdę zdecydowanie mniej znaczące. W przypadku samorządu, dla którego to jest główny dochód, tak znacząca obniżka wpływów ma katastrofalne znaczenie, co widać po tym, co było prezentowane. Można ograniczać wydatki, np. ograniczając zatrudnienie, o czym wspomniał pan minister. Z ostatnich dostępnych danych wynika, że w takim rozliczeniu rocznym ubytek zatrudnionych w administracji samorządowej to było 2,1 tysiąca osób. W przypadku administracji rządowej nastąpił wzrost

o – to przypadek zapewne – 2,1 tysiąca osób. Wynagrodzenie w administracji samorządowej na pracownika jest średnio o 900 zł niższe. Tak że jest gdzieś kres tego oszczędzania, dlatego że, jeżeli chce się mieć dobrą administrację, to przy tak rosnących płacach... No, naszym ludziom też trzeba płacić. W związku z czym tutaj, mówiąc kolokwialnie, nie bardzo jest gdzie uciekać.

Zgłoszone były 4 osoby. Pierwszy zgłosił się pan Krzysztof Żuk, prezydent Lublina, później pan senator Krzysztof Kwiatkowski i dwie osoby ze środka i z tyłu sali, najpierw po mojej prawej, później pan po lewej... Ostatni będzie pan z samego końca sali.

Pan Krzysztof Żuk, prezydent Lublina.

PREZYDENT MIASTA LUBLINA KRZYSZTOF ŻUK

Będzie bardzo krótko. Chciałbym zaproponować trochę inną narrację w naszej dyskusji. Gdzie ten okręt płynie? Inaczej mówiąc, co jest naszą wspólną funkcją celu? Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego naszego państwa – to jest jasne. W ramach tej ogólnej strategii mamy strategię wojewódzkie, powiatowe, gminne. Inaczej mówiąc, patrzymy na te działania, które wspólnie podejmujemy... One mają zdefiniowane cele, zostały zoperacjonalizowane paręnaście lat temu. Mamy budowane modele finansowania z uwzględnieniem w szczególności funduszy europejskich, ale również tych limitów długu, które ustawodawca, modyfikując, jednak nam przypisuje jako uzupełniające źródło finansowania inwestycji infrastrukturalnych, niezbędnych dla rozwoju społeczno-gospodarczego. W związku z tym nie powinno być sprzeczności pomiędzy tymi działaniami, które podejmuje rząd, a tymi, które podejmują samorządy, bo kilkanaście lat temu zdefiniowaliśmy – jeszcze raz to podkreślam – te generalne cele. Mało tego, one są ujęte w dyrektywach unijnych – to się nie musi wszystkim podobać – ale są zdefiniowane również w polskim prawie. To prawo ochrony środowiska, które konieczność dostosowania infrastruktury nakłada w pierwszej kolejności czy generalnie, głównie na samorządy. Pan dr Sierak to pokazał. Nadwyżki operacyjne na najbliższe 7, 10 lat są dwu-, trzykrotnie niższe niż niezbędne inwestycje wodno-kanalizacyjne, w zakresie gospodarki odpadami czy też dróg lokalnych.

Byłem niedawno na seminarium przedsiębiorstw energetyki ciepłej. Nie wiem, czy państwo sobie zdajecie sprawę z tego, że na kilkadziesiąt takich podmiotów tylko kilkanaście spełnia dzisiaj opisane wymagania i kryterium efektywności, w tym również te wymagania, które, można powiedzieć, uderzą w nas za chwilę, jeśli będziemy musieli do końca spełnić wymagania prawa związane z ochroną klimatu itd. PwC kilka lat temu pokazało nasze metropolie z tak gigantyczną luką infrastrukturalnego rozwoju w stosunku do miast w Europie Zachodniej, że właściwie nawet było trudno konkludować, kiedy my będziemy w stanie to spełnić. Jeśli więc teraz popatrzymy na strategię naszego państwa, to zobaczymy, że bez aktywności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego, wszystkich, choć główny wysiłek spada na miasta na prawach powiatu, bez tej aktywności nie jesteśmy w stanie tej strategii zrealizować. I to trzeba sobie wyraźnie powiedzieć.

Jeśli dzisiaj mamy przerzucanie wydatków bieżących, co nam zamyka możliwość przygotowywania się do nowego okresu programowania w wymiarze naszych strategii inwestycyjnych, a wszyscy staniemy za chwilę... Jest tu już dzisiaj wystarczająco głośna wypowiedź czy wypowiedzi samorządów. My to mówimy od 3, 4 lat, ale powiedzmy, że te ubiegłe 2 lata i ten, który jest, to naprawdę ostatni moment na to, żeby podejmować decyzje; na posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego co miesiąc o tym mówimy. Musimy liczyć się z sytuacją, w której nie będziemy wspomagali okrętu pod nazwą „państwo polskie” w strategii społeczno-gospodarczego rozwoju, bo nie będziemy w stanie. Te wykresy, które tutaj pokazywano, oznaczają, że w ciągu najbliższych 2 lat stracimy zdolność finansowania rozwoju. I to dotyczyć będzie tak naprawdę większości jednostek samorządów, w tym również tzw. lokomotyw, bo im też się paliwo powoli kończy.

Mówiliśmy o tym wielokrotnie. I o to akurat mamy żal do strony rządowej. Od 2 lat mówimy: pomóżcie nam substytuować utracone dochody – przy rosnących wydatkach i bieżących, i inwestycyjnych – i utrzymać naszą zdolność kredytową. Obniżmy ten wskaźnik w art. 243 z 60 do 40%, ponieważ już dzisiaj fundusze europejskie bardzo często nie pozwalają osiągnąć tej granicy zapisanej w ustawie. Zrobmy to do końca tego okresu programowania, żebyśmy nie stawali

przed dylematem, przed podejmowaniem trudnych decyzji o rezygnacji z niektórych inwestycji, i popatrzmy, jak się przygotować do nowego okresu programowania.

Mamy to? Nie mamy. Inicjatywa senacka nie wiadomo czym się skończy wobec deklaracji, które słyszymy, że to nie teraz, że może w przeszłości, a może w nowym okresie programowania. Od ponad roku mamy wydiskutowany w zespole ds. finansów publicznych czy w gremiach rządowo-samorządowych mechanizm korekcyjno-wyrównawczy, który w gruncie rzeczy jest lepszym rozwiązaniem niż to, co jest obecnie, i można powiedzieć, że jest częścią pewnej przebudowy systemu, o którym tutaj mówimy, systemu finansów samorządowych.

Mówiliśmy również, że doradcy z Banku Światowego mogą nam pomóc w oszacowaniu potencjału dochodowego, a zatem również w tej nowej ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Coś się z tym dzieje? Nie. Warto więc pokazać, że niejako rozeszliśmy się nie z naszej winy. My mówimy o tym czasami tak bardzo emocjonalnie, ponieważ wyraźnie widzimy, że kończą się nasze możliwości finansowania rozwoju. W każdym z podmiotów, który realizuje duże inwestycje, będziemy mieli mniej więcej takie proporcje: będą dwa, trzy razy większe potrzeby inwestycyjne – opisane obiektywnie, nie jako jakieś wydumane pomysły, tylko obiektywnie, jako twarda infrastruktura komunalna – a wydatki na to będą dwa, trzy razy większe niż nadwyżki operacyjne. I staniemy. Warto to sobie uświadomić.

**PRZEWODNICZĄCY
ZYGMENT FRANKIEWICZ**

Bardzo dziękuję.
Pan senator Krzysztof Kwiatkowski.

**SENATOR
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI**

Dziękuję panu prezydentowi Żukowi. Dziękuję także wiceministrowi finansów, który zabrał głos.

Jeżeli państwo pozwolą, to moją wypowiedź oprę troszkę także na moich doświadczeniach z ostatnich 6 lat pracy w Najwyższej Izbie Kontroli, gdzie mogliśmy oceniać efektywność wydatkową zarówno administracji rządowej, jak

i samorządowej. Rekomenduję państwu kilka kapitalnych raportów NIK, które pokazują np. realizację inwestycji w ostatnich latach przez, szeroko mówiąc, administrację rządową – głównie to była generalna dyrekcja, spółki kolejowe – i samorząd. Wiemy już oczywiście, że w ostatnich latach koszt realizacji inwestycji wzrósł znacząco. Pomijam koszty płacowe, koszty materiałowe. Ale co się okazuje? Jest taki wzrost kosztów w przypadku inwestycji realizowanych przez samorządy, ale znacząco mniejszy niż w przypadku realizacji inwestycji rządowych.

Po co to mówimy? My będziemy państwa przekonywać... W tej kadencji Senatu celują w tym tutaj pan senator Frankiewicz i pan senator Tyszkiewicz. Próbuje przekonać rząd do tego, że w wielu miejscach, w których... My nawet nie mówimy, że rząd sobie tam nie poradzi, ale będzie mniej efektywny. Chodzi o to, żeby patrzeć na samorząd jako na partnera, o czym mówił pan prezydent Żuk, i może rzeczywiście rozwiązywać te problemy, które są naszymi wspólnymi problemami. A wspólnym problemem jest to, żebyśmy wydatkowali pieniądze z nowej perspektywy unijnej. Jeżeli dziś wiemy, że trochę słabiej idzie to administracji rządowej... Ja też tu nie krytykuję, bo specyfika realizacji inwestycji rządowych jest np. taka, że są to inwestycje większe, czyli liczba podmiotów realizujących te inwestycje jest bardziej ograniczona, a to na pewno także rzutuje na to, że wzrost kosztów był tam większy. Ale mimo wszystko już dzisiaj możemy powiedzieć, że bez lepszej współpracy rządu z samorządem my tych pieniędzy w nowej perspektywie nie wydamy. My w tej kadencji Senatu wychodzimy już z kilkoma kolejnymi inicjatywami ustawodawczymi, pokazując w nich państwu, gdzie są te newralgiczne obszary. I troszkę jest tak, że... Ja bym np. usłyszał jednoznacznie deklarację ze strony ministra finansów, że projekt ustawy, która umożliwi taki sposób liczenia długu, żeby lepiej i efektywniej realizować inwestycje – to jest inicjatywa ustawodawcza Senatu – szybko przejdzie przez Sejm i nie będzie patrzeć się na to, że to była inicjatywa ustawodawcza Senatu, a nie rządu.

Dzisiaj, o czym mówił też pan prezydent Żuk, największa luka, tak bym powiedział, co do możliwości większego wzrostu rozwiązywania problemów mieszkańców jest np. w zespołach metropolitalnych. W Polsce mamy jedną metropolię. W państwach Europy Zachodniej,

w każdym kraju jest cała grupa. W nowej perspektywie Komitet Regionów wnosi np. o środki finansowe na projekty metropolitalne. A w Polsce co? Będziemy mogli z tego korzystać w przypadku jednej metropolii. My pewnych problemów nie rozwiążemy w obrębie jednej gminy, nawet największej. Jak rozwiążemy problem smogu w układzie Krakowa bez wianuszka gmin małopolskich? Mamy dzisiaj statystyki co do tego, jak idzie, albo jak, mówiąc wprost, nie idzie rządowi wydawanie pieniędzy na program na rzecz czystego powietrza. Znowu powtórzę: jeżeli nie będziemy tworzyć tych większych organizmów, w których... Przecież to nie jest rozwiązanie problemów tylko samej metropolii. Zawsze chodzi też o kilkadziesiąt okolicznych gmin, w tym gmin wiejskich, które ten problem mogą skutecznie rozwiązywać.

Do czego ja bym przekonywał? I dlatego cięszę się, że jest przedstawiciel rządu. Otóż do tego, żebyście państwo naprawdę weszli w rzeczywisty dialog z samorządem terytorialnym. Akurat w przypadku samorządu terytorialnego – samorządowcy obecni na tej sali wiedzą o tym najlepiej – najlepszą ich grupę stanowią bezpartyjni samorządowcy, więc ten dialog może być spokojnie prowadzony. A już na poziomie nie największych miast zdecydowana większość samorządowców to osoby, tak bym powiedział, które po prostu startują z własnych komitetów. Podsumowując, przekonywałbym państwa do pogłębionej analizy różnych dokumentów, analiz, jakimi są raporty NIK, i zmiany filozofii na większą otwartość na samorząd terytorialny i zdobycie umiejętności właśnie... Pan minister mówił, że my mówimy głównie o dochodach. Ale przecież gros tych prezentacji była poświęcona także wydatkom, w tym wydatkom inwestycyjnym, temu, jak je realizować, żeby skutecznie rozwiązywać problemy mieszkańców. Dzisiaj jesteśmy właśnie przed tymi decyzjami. A te decyzje muszą być podejmowane wspólnie – przez rząd i przez samorząd.

**PRZEWODNICZĄCY
ZYGMUNT FRANKIEWICZ**

Dziękuję bardzo.

Oddaję głos kolejnym państwu. Tylko bardzo proszę o przedstawianie się, dlatego że to posiedzenie jest protokolowane.

SKARBNIK MIASTA
– NACZELNIK WYDZIAŁU FINANSOWEGO
W URZĘDZIE MIASTA EŁK
JAROSŁAW WRÓBEL

Jarosław Wróbel, miasto Ełk.

Panie Ministrze, my widzimy i naprawdę doceniamy te inwestycje centralne, bo one po prostu cieszą wszystkich, nie ma tu o czym mówić. Jednak tutaj dosyć często pojawiało się słowo „stabilizacja”. Gminy poradziłyby sobie i z kredytami, i z mniejszą czy większą nadwyżką operacyjną. To nie jest problem. Problem jest właśnie w tym, że gminy są zaskakiwane rzeczami, które mocno na nie działają. Powiem o tym na przykładzie Ełku, gdzie mamy bardzo dobrze rozwiniętą kanalizację deszczową. Niestety, z tego powodu nasze wydatki bardzo mocno się zwiększyły. Tak do końca nie jesteśmy w stanie tego... Pewnie jest w tym jakaś wyższa idea, natomiast nie jesteśmy sobie w stanie do końca tego przetłumaczyć. Bo przez to, że mamy rzeczywiście bardzo dobrze rozwiniętą sieć, nasze koszty są dużo, dużo, ale to naprawdę bardzo dużo wyższe, niż były przed pojawieniem się tych opłat, które zostały wprowadzone. To jest jedna sprawa.

Druga. Wspólna realizacja zadań, które wynikają z uczestnictwa w Unii Europejskiej, zadań, a może nawet wykonywania tej przyjemnej części, bo wydawania pieniędzy... Właśnie gminy w bardzo dużym stopniu realizują te zadania. Pan prezydent zresztą wcześniej wspominał, że wspólnie to realizujemy jako Polska, w tym te lokalne wspólnoty, że wspólnie realizujemy te zadania i zagospodarowujemy środki na terenie całej Polski i terenach poszczególnych samorządów, lokalnych społeczności. Jednak właśnie ta stabilność, o której cały czas mówimy, zapewnia to, że dalej wspólnie będziemy to realizować, bo jeżeli tej stabilności brakuje, to jest coraz trudniej.

Następna kwestia, o której też chciałbym powiedzieć, to np. gospodarka odpadami. Są oczywiście unijne przepisy. Czy one do końca nas zobowiązują do tego, że musimy to zrobić, czy też względy społeczne, względy ekonomiczne... No, jeżeli coś wskazuje, że jest to nieuzasadnione ekonomicznie albo społecznie, to... Takie zapisy są chyba również w unijnym prawie. Jednak przenoszenie tych kosztów na mieszkańców tych lokalnych społeczności... Czy to jest kwestia lobby śmieciowego, które wyposaża się w ogromny

majątek za pieniądze naszych mieszkańców? To jest druga sprawa.

Teraz trzecia sprawa. Jeżeli chodzi np. o podwyżki wynagrodzeń, płacy minimalnej, to my też naprawdę cieszymy się z tego, że ta płaca minimalna rośnie. To się ludziom należy. Chyba ostatnio dosyć często to hasło pada, ale oczywiście to się ludziom należy. Tam, gdzie są to nasze wydatki, to my sobie z tym poradzimy, natomiast tam, gdzie dotyczy to części oświatowej, tam gminy oczekiwałyby jednak trochę innego podejścia. Wiem, że temat pieniędzy jest bardzo trudny, ale... My sobie ze swoimi zadaniami, oczywiście z tymi niesubwencionowanymi, poradzimy, nawet jeżeli chodzi o podwyżki wynagrodzeń związane z wzrostem najniższej krajowej, minimalnej. Jednak wymagałoby to chyba właśnie takiego innego spojrzenia. No i oczywiście kwestia dochodów z PIT – chyba tak naprawdę nikt już nie wierzy w to, że to jest dla dobra gmin i że to ich w żaden sposób nie dotknie. Na pewno każdy z nas ma swoje zadania, czyli, skoro wspominamy tutaj o tym – od tego zacząłem i na tym skończę – trzeba by było też liczyć te inwestycje krajowe, drogi itd. Oczywiście, że tak. Jeszcze raz powtarzam, że my to doceniamy, jednak te zadania podzielone zostały według stopnia realizacji. Tak to jest, więc nie można nas tym obciążać i zakładać, że skoro państwo robicie drogi, to my powinniśmy być szczęśliwi. Jesteśmy szczęśliwi, ale ta stabilność jest naprawdę bardzo potrzebna. Dziękuję.

**PRZEWODNICZĄCY
ZYGUNT FRANKIEWICZ**

Bardzo dziękuję.
(Wypowiedź poza mikrofonem)
Nie widzę zgłoszeń, ale zaraz...
Proszę o zabranie głosu.

**PRZEWODNICZĄCY ZARZĄDU
ZWIĄZKU GMIN WIEJSKICH RP
KRZYSZTOF IWANIUK**

Krzysztof Iwaniuk, Związek Gmin Wiejskich.
Panie Przewodniczący! Panie Ministrze! Szanowni Państwo!

Chciałbym zwrócić uwagę właśnie w szczególności na gminy wiejskie. No, być może małe

miasteczka też zabiorą głos. Te mapki, które tam były pokazywane, chyba mówiły bardziej o wydatkach. I tam to było pokazywane, że mapa robi się coraz bardziej... no, nie jest odpowiedniego koloru, czyli dysproporcje się pogłębiają. Dotyczy to w szczególności obszarów wiejskich, bo obszary metropolitalne i tak są w relatywnie dobrej sytuacji. W dobrej, ale to nie znaczy, że w wystarczająco dobrej – to rozumiemy. Jeżeli dzisiaj podajemy dane z punktu widzenia wszystkich samorządów, to jeszcze to się bilansuje. Znacznie gorzej jest, kiedy przyglądamy się konkretnym już jednostkom. 1/3 gmin wiejskich przed ubiegłorocznymi manewrami w PIT miała mniej niż 1 milion zł nadwyżki operacyjnej – to jest najważniejsza rzecz w samorządzie – a 580 miało mniej niż 0,5 miliona. Proszę zwrócić uwagę, że te ubytki dochodów z PIT, które nas dotknęły w trakcie ubiegłego roku, najbardziej odczuły właśnie te jednostki, bo tam nawet ubytek kilkuset tysięcy – mimo że tam często to nie jest podstawowy dochód – najbardziej uderza. Jeżeli nie będzie refleksji w dłuższej perspektywie... Te samorządy już dzisiaj są na granicy wydolności, już zaczynają się tego typu rzeczy jak wygaszanie świateł, niefinansowanie dodatkowych zajęć itd., itd. Bo są granice w możliwościach oszczędzania. To nie tak, że my nie mamy dookreślonych pewnych rzeczy. My jako strona samorządowa komisji wspólnej od wielu, wielu lat dopominaliśmy się standardów, tylko że nigdy nie mogliśmy się ich doprosić, a szczególnie w niektórych kwestiach, na które nie mamy wpływu, choć są zadaniem własnym gminy, tzn. tak są nazywane w ustawie. Klasycznym przypadkiem jest oświata. Wydawało nam się, że już w miarę dogadaliśmy się między organizacjami ogólnopolskimi itd. i że to jednak ten, kto ustala pensję, musi płacić. No ale wciąż jest tak, że każda podwyżka pensji nauczycieli będzie powodowała wykluczanie kolejnej partii tych najsłabszych gmin, jeżeli one w ogóle będą w stanie wypłacić tego typu środki. Ten mechanizm i ten sposób finansowania powoduje, że my tak naprawdę nic nie możemy zaplanować w dłuższej perspektywie. Po co więc wieloletnie plany inwestycyjne, po co strategię, skoro jedna zarządzona podwyżka potrafi wszystko to przekreślić?

Taki sam problem jest z funduszem drogowym w postaci dotacji. Dzisiaj też niektóre samorządy już rezygnują z budowy dróg – mimo że są na liście szczęśliwców – bo nie mają na

udział własny. Sugerowaliśmy, by może część tego funduszu drogowego przeznaczyć na subwencje, choćby dla tych najsłabszych – np. gmin liczących do 7 czy do 10 tysięcy mieszkańców, tak jak kiedyś było w przypadku funkcjonowania programu SAPARD, bo te gminy trzeba by było jakoś zdefiniować, żeby ten rozwój był rzeczywiste... No, nawet nie wiem, czy to nazywać rozwojem, odpowiedzialnym czy zrównoważonym rozwojem, to jest raczej odrabianie zapóźnień cywilizacyjnych, bo my ciągle mamy problemy z odtwarzaniem albo dokończeniem odtwarzania elementarnej infrastruktury, właśnie takiej jak wodociągi, służącej do zagospodarowania ścieków, takiej jak drogi... Już nie mówię o przedszkolach, bo nie w każdej gminie są publiczne przedszkola czy żłobki – co do tego perspektywa daleka, bo obecny sposób finansowania nie daje na to szansy. A jeżeli nawet coś się wybuduje, to jak to potem utrzymać, w sytuacji malejących dochodów, wobec tych zjawisk, które zauważamy w obszarach wiejskich?

Proszę popatrzeć na migrację wewnętrzną, w ogóle na migrację. W ostatnim okresie uwzględnianie współczynnika G w przypadku przeróżnego rodzaju dofinansowań jest zupełnym nieporozumieniem, bo w przeciętnej gminie wiejskiej – mówię o przeciętnej gminie, nie o metropolitalnej, bo tam rządzą się trochę innymi prawami – regularnie ubywa mieszkańców, współczynnik G rośnie, bo dochody, jak zakładam, są stabilne, ale na nic nie ma pieniędzy, bo nie ma nadwyżki. Tak że współczynnik G jest bardzo złym współczynnikiem. Tu chyba trzeba by było podejść do tego zupełnie inaczej. Tak że może warto część tego funduszu drogowego... I warto przywrócić subwencję drogową, żeby dać szansę tym najsłabszym, bo o nich trzeba się tutaj bardzo mocno upominać. Rzeczywiście trzeba, żeby w naszym kraju powstawały i ekspresówki, i autostrady, ale potrzebne są też drogi lokalne, bo ciągle 1/3 z nich jest nieutwardzona.

Jeżeli chodzi o naszą propozycję, którą już od długiego czasu prezentujemy i o której uwzględnienie prosimy, to chodzi tu o subwencję ekologiczną. To jest kolejna sprawa, która by dała tym najsłabszym... Bo dzisiaj tereny prawnie chronione ograniczają mocno jakiekolwiek możliwości rozwoju, a więc przydałyby się rekompensaty dla tych samorządów, na których terenach są parki krajobrazowe Natura 2000 i wiele innych rzeczy, które praktycznie są nam arbitralnie narzucane.

Mało tego, bo myślę, że warto byłoby wrócić też do funduszy ochrony środowiska. Dzisiaj przed nami są wyzwania tzw. zielonej Europy i to jest zupełnie nowe zadanie, bo trzeba tu wspierać pojedyncze gospodarstwa, domy prywatne... No, kiedyś to było nie do pomyslenia – prawda? Ale, jak widać, Program „Czyste powietrze” nie jest chyba tak wykorzystywany, jak to było w intencji i w założeniach. No, są teraz prowadzone pilotaże... Ale ja twierdzę, że nie da się zrobić jednego centralnego programu dla całej Polski, takiego, który byłby przyjmowany tak samo np. w podwarszawskiej Lesznowoli i w gminie Kodeń czy gdzieś tam na wschodzie Polski. Tam są różne zamożności mieszkańców, tak jak i samorządy są bardzo zróżnicowane. A przywrócenie gminnych funduszy ochrony środowiska, jakie kiedyś funkcjonowały, dawałoby szansę, żebyśmy dostosowywali programy centralne, z naszym udziałem – i z doradcą energetycznym, który jest w takich sprawach niezbędny, bo dzisiaj powszechnie jesteśmy, że tak powiem, mało techniczni – do potrzeb konkretnych ludzi tam mieszkających. Bo tam, gdzie dominują emerytury krusowskie, w typowych rolniczych miejscowościach, to, jak słyszałem tutaj, rolnicy płacą takie czy inne podatki. Jest to nierealne... Bo proszę zwrócić uwagę, że w województwie lubelskim, wyróżniającym się tym, że większość mieszkańców jest na obszarach wiejskich, a średnie gospodarstwo wynosi 6 ha, jeszcze długa droga do tego, żeby można było powszechnie opodatkowywać rolników. Do tego często jest tak, że ta krusowska emerytura, która jest tak niewielka, w ogóle ratuje gospodarstwa rodzinne. I dzisiaj dopłaty bezpośrednie są chyba formą socjału dla tych gospodarstw, które na to przeszły.

I jeszcze jedna sprawa, niezwykle ważna.

(Przewodniczący Zbigniew Frankiewicz: Ostatnia?)

Ostatnia.

(Przewodniczący Zbigniew Frankiewicz: A, dziękuję.)

Mechanizm wyrównawczy. My zawsze podkreślaliśmy, że oczekujemy solidarności w ramach Unii Europejskiej, ale bądźmy też bardziej solidarni wewnątrz własnego kraju. Bardzo chcielibyśmy mieć standardy usług publicznych, finansowanie oświaty przez państwo, i w tym momencie mechanizm wyrównawczy powinien dawać na to szansę. Bo inaczej okaże się, że za

chwilę kolejne grupy gmin wiejskich nie będą miały po prostu jakiegokolwiek nadwyżki i nie będą mogły uchwalać budżetu. Dziękuję.

**PRZEWODNICZĄCY
ZYGMENT FRANKIEWICZ**

Bardzo dziękuję.

Teraz pan z końca sali, po mojej prawej stronie.

**DYREKTOR GENERALNY
INSTYTUTU BADAŃ I ANALIZ
FINANSOWYCH W WYŻSZEJ SZKOLE
INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA
Z SIEDZIBĄ W RZESZOWIE
WOJCIECH MISAĞ**

Jeśli dobrze interpretuję to, co pan przewodniczący powiedział, to o mnie chodzi.

(Przewodniczący Zbigniew Frankiewicz: Ja tego nie sprawdzę, ale bardzo proszę.)

Wojciech Misiąg, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie.

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Wydaje mi się, że ta dzisiejsza dyskusja obrazuje bardzo dobrze pewne trudności, które w ramach ogólnej dyskusji samorządowej ja widzę od 25 lat. Mamy pewne kłopoty z postawieniem sobie porządnie pewnych problemów.

Rzeczywiście te wystąpienia, od których zaczęliśmy, były o dochodach, a temat wydatków służył głównie temu, żeby ilustrować tezę o niewystarczających dochodach. Ja chciałbym powiedzieć, że zajmuję się samorządami od bardzo wielu lat i jestem intuicyjnie przekonany o tym, że postulat zwiększenia dochodów samorządów jest słuszny, ale nasz problem polega na tym, że niestety w dużym stopniu nadal musimy się posługiwać intuicją.

Pan minister Robaczyński powiedział, że to, co robi samorząd, to jest jedno, a to, co robi administracja państwowa, to jest drugie. Ja panu ministrowi powiem, że od 30 lat, od transformacji, ani Ministerstwo Finansów, ani żadna inna agenda rządowa, nigdy nie zdecydowały się na to, żeby doprowadzić system sprawozdawczości do tego, by można było wyznaczyć wielkości regionalne wydatków. Jedno ministerstwo parę lat temu czy paręnaście lat temu, może 10 lat

temu podjęło taką próbę, przez parę lat zamawiało takie opracowanie, ale po tym doszło do wniosku, że w skali kraju nie jest istotne to, by wiedzieć, ile się wydaje pieniędzy publicznych w poszczególnych województwach. I my do dzisiaj nie mamy standardu finansowego, o czym wielokrotnie już mówiono. A trzeba tu przede wszystkim powiedzieć, i to jest fakt, że oprócz tego, że państwo kształtuje dochody samorządowe, przede wszystkim poprzez rozwiązania legislacyjne, to kształtuje też zakres wydatków, właśnie zakres wydatków. Podejmowane są bardzo liczne decyzje, które w bezpośredni i bardzo mocny sposób wpływają na to, ile w samorządach wydajemy pieniędzy. A o tym nie usłyszeliśmy dzisiaj ani słowa. A zobaczcie państwo, jak to działa. Dlaczego dzisiaj dziecko siedzi w szkole 32 godziny? Od 20 lat pedagodzy mówią: przesadziliście, szkoła dzisiaj bardziej te dzieci oghupia, niż uczy. Co to oznacza? To, że decyzjami podejmowanymi na szczeblu państwa o tym, jaki jest kształt edukacji, jaki jest zakres programowy, wepchnięto w samorządy w moim przekonaniu kilkanaście albo dwadzieścia kilka miliardów złotych przeciwnie, czyli takich, które utrudniają, a nie pomagają w osiągnięciu zadania.

Proszę państwa, ja się zajmuję od 30 lat efektywnością wydatków i wiem, że zróżnicowanie efektywności bierze się głównie nie z tego, że ktoś robi coś trochę lepiej, a coś innego trochę gorzej, tylko bierze się z tego, że gdzieś jest albo mniej, albo więcej wydatków kompletnie niepotrzebnych. Główny czynnik, który kształtuje efektywność wydatków, to jest umiejętność pomijania wydatków niepotrzebnych. A dzisiaj na samorządy nałożono ileś wydatków oświatowych, które są niepotrzebne – bo, jak powiedziałem, dzieci umiałyby więcej, gdyby w tej szkole siedziały mniej – wepchnięto tam ileś wydatków dotyczących pomocy społecznej, niedających efektywnej poprawy sytuacji... Pozwólcie państwo, że więcej przykładów nie będę podawał. Ale dzisiaj rozsądna dyskusja o samorządzie...

A oczywiście jest tak, że dzisiaj bez sprawnie działającego samorządu państwo się rozleci, bo to tam, że tak powiem, wsadziliśmy całą edukację, całą kulturę, całą gospodarkę komunalną i jeszcze parę innych rzeczy, które są wyłącznie tam. Budżet państwa dzisiaj wygląda tak – i to też jest istotne dla całej dyskusji – że wszystko

poza obroną narodową, wojskiem i ubezpieczeniami społecznymi, czyli reszta wydatków budżetu państwa, to są transfery. Czyli mamy system bardzo zcentralizowany i od tego, jak się dzieli te pieniądze z budżetu państwa, zależy to, jak to wszystko w ogóle funkcjonuje. Tylko miejmy do tego podstawy.

Uważam, że błędem jest dzisiaj rozpoczęcie dyskusji o wydatkach samorządowych i o systemie dochodów samorządowych – a on przecież też zależy od wydatków – bez rozstrzygnięcia pewnych bardzo podstawowych spraw. Jest więc pytanie: czy my dzisiaj potrzebujemy 2,5 tysiąca gmin? Czy my dzisiaj mamy pomysł na gminy wiejskie? Padło tu chyba ze 2 razy określenie „lokomotywy postępu”, ale wiadomo, że mowa była głównie o tych dużych, metropolitarnych ośrodkach. A ponad 90% powierzchni kraju to są obszary wiejskie! Oczywiście to nie oznacza, że to jest też 90% ludności, niemniej jednak to jest ogromna, przeważająca wielkość kraju. A więc czy my mamy pomysł na to, co nie jest metropoliami? I czy rzeczywiście jest tak, że polityczną niemożliwością jest opodatkowanie rolnictwa? Ile jest tych niemożności? Nie można zmniejszyć zatrudnienia nauczycieli, nie można opodatkować rolnictwa, nie można wycofać się z jakichkolwiek rozwiązań socjalnych... Moim zdaniem my za chwilę i tak będziemy musieli to zrobić, dojdziemy do sytuacji, w której to będzie niezbędne. Wydaje mi się więc, że dyskusja o systemie finansów samorządowych, który dzisiaj niewątpliwie jest zły, musi się zacząć od tego typu spraw, czyli zupełnie podstawowych.

Parokrotnie padło dzisiaj stwierdzenie o konieczności stabilności finansowej. Ja jestem oczywiście co do tego przekonany i poza dyskusją jest kwestia tego, że stabilność finansowa jest warta więcej niż trochę pieniędzy i że to pozwala planować, myśleć o tym, co jest do zrobienia. Tylko zauważcie państwo, że jeżeli dzisiaj zapytacie ludzi w małych gminach, co dla nich oznacza stabilność finansowa, to oni powiedzą, że oni dziś chętnie oddadzą wszystkie swoje dochody własne, bo one są niestabilne, i te gminy są za słabe, za małe.

Jeśli nie zaczniemy od tego typu spraw, od bardzo podstawowych pytań i od bardzo podstawowego, ale i bardzo głębokiego przeglądu tego, co my w tych zadaniach samorządowych dzisiaj mamy, to będziemy mieli z tym problem. Dziękuję bardzo.

**PRZEWODNICZĄCY
ZYGMENT FRANKIEWICZ**

Bardzo dziękuję.

Zajęcie się akurat tymi sprawami to jest wyzwanie, dlatego że to dotyczy podejmowania spraw niepopularnych. Ale zgadzam się z tym, że w dużej części jest to konieczne.

W tej części ostatni głos ma pan Wadim Tyszkiewicz, senator Wadim Tyszkiewicz.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

I jeszcze pan minister. Tak?

Proszę.

**SENATOR
WADIM TYSZKIEWICZ**

W związku z tym, że jest mało czasu, postaram się mówić hasłowo i zmieścić się w 2, 3 minutach.

Proszę państwa, padało tu hasło, że w związku z tym, iż zmniejszają się nam dochody z PIT, to musimy sobie jakoś poradzić. Tylko trzeba pamiętać o tym, że to jest tak: państwo sobie poradzi, bo jeżeli obniża podatki, to ubytki może zrekompensować sobie innymi podatkami, np. podatkiem solidarnościowym, a my w samorządzie tego nie możemy zrobić... Przepraszam, ja mówię „my” – ale to jest niejako w czasie przeszłym – bo jeszcze 3 miesiące temu sam byłem samorządowcem.

W samorządzie zmniejszają się dochody, ale zadania zostają, czyli wpływy z PIT są mniejsze, ale zadania musimy realizować, a więc musimy zrezygnować z innych zadań, które mieliśmy zaplanowane. Szczególnie jest tak w małych gminach. Mam z małych gmin takie sygnały, że np. w związku z tym, iż płace dla nauczycieli wzrosły, subwencja oświatowa wystarcza – np. w gminie województwa lubuskiego – na 31% wszystkich kosztów związanych z oświatą. A to już jest dramat dla takiej gminy, bo ona musi ciąć wszystko inne, co sobie zaplanowała.

Proszę państwa, wzrost wydatków też wynika ze wzrostów... Chodzi o to, że wzrost wydatków to jest jedno, a wzrost kosztów to drugie. Słyszę często, ostatnio przy okazji dyskusji o wzroście nakładów na onkologię, że nakłady na onkologię w ciągu iluś lat wzrosły o 3 miliony czy miliardy złotych. Dobrze, a o ile wzrosły koszty? Przecież rosną koszty pracy, rosną koszty energii elektrycznej, wody itd. A więc nie można

mówić tylko o zwiększeniu wydatków czy subwencji, a pomijać wzrost kosztów.

Teraz, już zbliżając się do końca wypowiedzi, zadam pytanie adresowane do pana ministra – któremu trochę współczuję, bo jest tutaj sam przeciwko... no, może nie przeciwko nam, ale musi odpierać nasze zarzuty. Panie Ministrze, kto przyczynia się do wzrostu dochodów państwa i budżetu centralnego? To jest, od razu mówię, pytanie z tezą, i ja postaram się na nie odpowiedzieć. Otóż myślę, że w dużej mierze wzrost dochodów państwa wynika z tego, co robimy w samorządach, bo to my w samorządach budujemy drogi, uzbrajamy tereny inwestycyjne, przyciągamy inwestorów, a inwestorzy budują fabryki, w tych fabrykach ludzie znajdują zatrudnienie, tam ludzie pracują, rosną płace, rosną wpływy z podatku PIT, a także z podatku VAT itd., w związku z konsumpcją. A więc wzrost gospodarczy, do którego przyczynia się samorząd, przekłada się na wzrost inwestycji – to bez dwóch zdań.

I teraz coś na koniec. Padają tu też takie hasła: zwiększyliśmy wydatki czy dofinansowanie w ramach Funduszu Dróg Samorządowych. Ale, Panie Ministrze, trzeba pamiętać o tym, że jeżeli my jako samorząd dostajemy 50% dofinansowania do budżetu na drogi samorządowe, to po odprowadzeniu VAT mamy kwotę już o 23% niższą. To bardzo prosty rachunek: jeżeli inwestycja kosztuje, powiedzmy, 1 milion zł, 50% wyklada samorząd, 50% otrzymujemy z Funduszu Dróg Samorządowych, to 23% z budżetu tej inwestycji wraca do budżetu państwa. I trzeba o tym pamiętać. Jeżeli...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Dokładnie tak. Jeżeli te inwestycje spadną, jeżeli przestaniemy w samorządach budować drogi, to nie będzie m.in. wpływów z VAT, które wracają do budżetu państwa.

Reasumując, powiem tak: to samorząd jest motorem napędowym państwa polskiego. Nie dobijajcie samorządów, bo dobijecie sami siebie. Dziękuję.

**PRZEWODNICZĄCY
ZYGMENT FRANKIEWICZ**

Dziękuję.

Jeżeli dobrze widziałem, to pan minister chciał się odnieść do tego, co było mówione.

Tylko teraz już bardzo proszę o skrótową wypowiedź, dlatego że mamy jeszcze jeden blok, a powoli czas nam się kończy.

Bardzo proszę.

**PODSEKRETARZ STANU
W MINISTERSTWIE FINANSÓW
TOMASZ ROBACZYŃSKI**

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.
Szanowni Państwo!

Ja mówiłem o trudności w sformułowaniu tutaj, w takim gronie, pewnych tez dlatego, że chciałem uniknąć właśnie tego rodzaju dyskusji, dyskusji co do tego, kto jest motorem napędowym gospodarki. Bo w przypadku tego rodzaju argumentów nie bardzo da się do czegoś dojść. Te argumenty powodują pewne usztywnienie każdej ze stron i powodują chęć, że tak powiem, reakcji odwrotnej. Ja jednak będę chciał tego uniknąć. I właśnie dlatego chciałem uniknąć takiego sposobu prowadzenia dyskusji. No bo nic specjalnego, konkretnego nie wyjdzie z tego, że zacznie się przerzucanie tym, kto jest lepszy, kto jest gorszy.

Moja wypowiedź à propos tych 3 spraw, na które zwróciłem uwagę, była raczej wypowiedzią dotyczącą nie tego, co jest lepsze, co jest gorsze, tylko taką trochę wypowiedzią metodologiczną. To znaczy chodziło o to, żeby w pracach nad różnymi rozwiązaniami czy w różnych analizach zwrócić uwagę na pewne aspekty, na które także powinniśmy zwracać uwagę, a które w dyskusji – czy to w dyskusjach już technicznych, czy też w dyskusji obecnej w przestrzeni medialnej – się nie pojawiają. Czyli chodzi o przyczyny wzrostu wydatków... Ja tu nie przesądzam, jakie to są przyczyny, ale chodzi o to, żeby te przyczyny rozważyć i żeby włączyć w całą ocenę ten poziom regionalny, dla którego rzeczywiście, o czym tutaj była mowa, nikt nie stworzył analityki pokazującej, jakie są nakłady na wydatki w kontekście regionalnym. I rzeczywiście szkoda, że tego nie ma, bo to by wiele wyjaśniło.

Też nie chciałem tutaj... Chodzi o to, o czym pan przewodniczący powiedział, nawiązując do mojej pierwszej wypowiedzi i zwracania uwagi na same wydatki. Pan przewodniczący oczywiście wyciągnął z tego kwestię zatrudniania. Nie chcę, żeby powstało wrażenie, iż oto przyszedł minister finansów i powiedział, że należy

redukować zatrudnienie w samorządzie i to pomoże – a trochę taką narracją pan przewodniczący tu zaproponował. Ja tylko mówię o tym, żeby przyjrzeć się tym wydatkom i żeby przyjrzeć się temu, jakie są ich przyczyny – być może te przyczyny są obiektywne, a być może nie.

I ostatnia sprawa, żeby nie przedłużać. Jak państwo wiecie czy jak niektórzy z państwa ze strony samorządowej wiedzą, są prowadzone w Ministerstwie Finansów od jakiegoś czasu prace – wczoraj czy przedwczoraj, a być może w piątek, zainicjowaliśmy prace zespołów, na które zgodziliśmy się wspólnie z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego – dotyczące właśnie finansowania systemu. Ale też trzeba tu zwrócić uwagę na to, że dynamika zmian różnych polityk gospodarczych, ich otoczenia itd. jest na tyle duża, że trwa to wszystko długo i pewnie będzie długo trwało, bo tak naprawdę trudno nadażyć z koncepcjami czy konstrukcjami w odniesieniu do tej dynamiki. Tak że to, że to trwa... To na pewno potrwa, bo trzeba spotkać się gdzieś w połowie drogi i nadażyć za tym wszystkim, tak żeby ten stworzony system od razu w momencie stworzenia nie odbiegał od rzeczywistości.

To tyle z mojej strony. Dziękuję bardzo.

**PRZEWODNICZĄCY
ZYGMENT FRANKIEWICZ**

Dziękuję bardzo.

Przechodzimy do ostatniego bloku naszego seminarium. Tu są 4 sprawy, każda powinna zająć ok. 5 minut. Chodzi o inicjatywy, które są proponowane.

Pierwszą przedstawi pan dyrektor Andrzej Porawski. Bardzo proszę.

**DYREKTOR BIURA
ZWIĄZKU MIAST POLSKICH
ANDRZEJ PORAWSKI**

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Państwo Ministrowie!

Oto projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Zacznę od jego uzasadnienia, zanim powiem, czego on dotyczy. Otóż uzasadnieniem jest ta część naszej dzisiejszej dyskusji, podczas której mówiliśmy o wydatkach. Niektórzy uczestnicy naszej dzisiejszej rozmowy nie zauważyli

tej dyskusji o wydatkach, jest mi z tego powodu przykro, ale my o wydatkach powiedzieliśmy wszystko, co dało się powiedzieć.

Po pierwsze, powiedzieliśmy o tym, dlaczego wydatki rosną szybciej niż dochody – wskazaliśmy na to, że to są wydatki bieżące i że one są w zasadzie sztywne. Wśród wydatków bieżących, które dzisiaj ponosi samorząd terytorialny, wydatków dobrowolnych nie ma albo prawie nie ma, bo to są wydatki płacowe – a nie my ustalamy reguły płac – to są też wydatki na energię, na materiały, na usługi, i to są wydatki, na które samorząd także nie ma wpływu.

Po drugie, mówiliśmy o wydatkach także w sensie systemowym. Pani profesor poświęciła połowę swojego wykładu stronie wydatkowej zasady adekwatności i bynajmniej nie mówiła tylko o dochodach. Pan dr Sierak skoncentrował się na wydatkach, i to przede wszystkim na wydatkach rozwojowych, podkreślając, że jeśli dochody nie zostaną zabezpieczone i ustabilizowane, to nie będziemy w stanie ponosić nawet tych wydatków bieżących, które są sztywne, nie mówiąc już o wydatkach rozwojowych, których się od nas spodziewają, po pierwsze, mieszkańcy, a po drugie, rządzący. Bo rządzący też oczekują, że my będziemy korzystać z dotacji unijnych, że my będziemy budować infrastrukturę lokalną po to, żeby można było zbudować np. milion mieszkań, a nie da się tych mieszkań zbudować na terenach niewyposażonych wcześniej w infrastrukturę komunalną. I my te wydatki ponosimy, musimy je ponosić i jeszcze, żeby było ciekawiej, chcemy je ponosić. Ale po to, żeby móc je ponosić, musimy sobie zabezpieczyć stronę dochodową.

Dlatego w pierwszym projekcie ustawy jest jeden artykuł, który jest istotny, ma 2 i pół linijki tekstu – bo pozostałe zapisy mają charakter techniczny. To jest artykuł, którego pierwszy ustęp brzmi: „Subwencja ogólna jest uzupełniania o część rekompensującą, która obejmuje dochody utracone w wyniku zmian w ustawach dotyczących dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego”. Potem są 2 przepisy techniczne. A uzasadnieniem jest tu to wszystko, o czym mówiłem przed chwilą: jeśli mamy się wywiązać ze swoich zadań, jeśli mamy ponieść te wydatki, które ponosimy, które musimy ponosić i które chcemy ponosić, to musimy mieć gwarancje, o których mówiła pani profesor. To jest gwarancja, która nie rodzi żadnych skutków w momencie jej uchwalenia, dlatego że to jest

gwarancja, która... Ona zresztą już była w systemie, była trochę inaczej zapisana, bo dotyczyła konkretnych ubytków w konkretnych dochodach, ale potem została skasowana, kiedy przeniesiono te części subwencji rekompensującej do dochodów, do udziału w PIT. Trzeba ją jednak przywrócić, bo od momentu, gdy ona zniknęła, Sejm ma skłonność do hasania sobie po naszych dodatkach i do opracowywania oceny skutków regulacji właśnie w taki sposób, o jakim pani profesor to mówiła, czyli z sufitu, a właściwie w żaden rzetelny sposób.

Dlatego prosimy Senat o to, aby zechciał rozważyć możliwość podjęcia inicjatywy ustawodawczej zmierzającej w kierunku przywrócenia subwencji rekompensującej w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Dziękuję.

PRZEWODNICZĄCY ZYGUNT FRANKIEWICZ

Dziękuję bardzo.

To będzie zależało od decyzji senatorów, którzy są członkami Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej. Ja będę do tego namawiał.

Drugi projekt ustawy ja zreferuję. On został złożony przez przedstawicieli samorządu terytorialnego, głównie dużych miast, a miało to miejsce mniej więcej 2 miesiące, może 1,5 miesiąca temu. Po sprawdzeniu wyliczeń i dopisaniu niezwykle cennego uzasadnienia – na które zwracam uwagę – na pewno zajmiemy się tym projektem ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Zmiany dotyczą liczb zapisanych w tej ustawie, a dokładniej to udziału poszczególnych grup jednostek samorządu terytorialnego w podatku dochodowym od osób fizycznych.

To jest zmiana... Przeczytam, jak wyglądałaby zmiana jednego z 6 zmienianych artykułów. Otóż liczbę 39,34% – to dotyczy gmin – zastępuje się liczbą 43,93%. Itd. Wszystkich liczb nie będę czytał, bo te liczby nie są do zapamiętania...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Oczywiście, w proporcji. A sama treść projektu ustawy oczywiście będzie dostępna.

Jeszcze raz zwracam państwa uwagę na uzasadnienie tego projektu, bo ono jest niezwykle rzetelnie i konkretnie napisane. Z tym jest naprawdę trudno polemizować, dlatego że to są

fakty, a dane są wzięte z Ministerstwa Finansów. Tak że źródło jest, jak myślę, wiarygodne, a wnioski są jednoznaczne.

W tym uzasadnieniu nie ma jeszcze najnowszych danych. Te dane pojawiły się dosłownie w przeciągu ostatnich 3, góra 4 dni, a ostatecznie spływały jeszcze później. Mianowicie Związek Miast Polskich rozesłał ankietę do swoich członków – w tej chwili jest prawie 330 członków tego związku. Na czas odpowiedziało 255 miast i z tylu miast są informacje na temat wpływu z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych w styczniu tego roku. Oczywiście są dostępne też dane historyczne, czyli ze stycznia 2019 r. i 2018 r. I to są już takie bardzo twarde dane, pokazujące, jakie są efekty wprowadzonych zmian. Bo po ich wprowadzeniu były dyskusje, na ile to wszystko przeniesienie się na te nasze bieżące dochody. Otóż wynik z tej podanej próby jest taki, że w stosunku do liczb z 2019 r. ubyło mniej więcej 2%, niecałe 2% dochodów z PIT. Żeby odnieść to do dynamiki, jaka była w poprzednich latach, porównam, ile wynosiły dochody z PIT w styczniu roku 2019 w stosunku do dochodu w roku 2018 r., też w styczniu. Otóż przyrost był tu naprawdę imponujący – 13,77%. To był przyrost, a teraz jest ubytek o prawie 2 punkty procentowe. Mogę to podać z taką samą dokładnością, to jest ubytek o 1,87%. A więc sytuacja robi się dość dramatyczna. I dlatego jest ta wspomniana propozycja wniesienia zmiany do ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Przechodzimy do czwartej inicjatywy...

(Głos z sali: Trzeciej.)

Tak, trzeciej. Trzecią przedstawi pan Paweł Kaźmierczak – prawo dla samorządu, dotyczy to założeń projektu ustawy o subwencji rozwojowej. To jest bardzo ciekawa konstrukcja, proponuję wszystkim państwu obecnym dzisiaj na tym seminarium zwrócić uwagę na ten pomysł.

Zapraszam do przedstawienia projektu.

EKSPERT ZWIĄZKU MIAST POLSKICH PAWEŁ KAŹMIERCZAK

Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Dziękuję uprzejmie za głos.

Drodzy Państwo, rzeczywiście to są... Oczywiście to będzie omówienie założeń projektu, pewnych założeń dotyczących systemowych rozwiązań w kwestii VAT, który nie jest odliczalny. Drodzy Państwo, istotą jest tu to, aby

przedstawić 2 funkcje projektowanego założenia, projektowanej ustawy.

A mianowicie, po pierwsze, chodzi o formę zryczałtowanej rekompensaty dla jednostek samorządu terytorialnego z tytułu poniesionej i nieodliczalnej należności w podatku od towarów i usług, w ramach wydatków majątkowych czynionych w zakresie działań wyłączonych całkowicie bądź częściowo z systemu odliczenia VAT ze względu na publiczny charakter działań własnych JST, w tym na status organu władzy publicznej. To jest pierwszy jakby cel, czyli tu chodzi o tę zryczałtowaną rekompensatę.

Drugi cel to jest umożliwienie jednostkom samorządu terytorialnego podejmowania działań w zakresie wytworzenia – w ramach zadań własnych, w tym oczywiście zadań publicznych – infrastruktury samorządowej służącej zaspokajaniu potrzeb wspólnoty i równolegle stanowiących jej zasadniczy czynnik rozwojowy.

I oczywiście trzeci istotny element: wsparcie inwestycyjne JST, o którym tak dzisiaj wiele mówiono w kontekście coraz mniejszych wydatków majątkowych z tytułu realizacji inwestycji.

Drodzy Państwo, pierwsza rzecz. Proszę zobaczyć... Ja chciałbym tylko delikatnie wspomnieć o temacie specyfiki jednostek samorządu terytorialnego w kontekście rozliczeń vatowskich. Otóż proszę zobaczyć, że rozróżniamy 2 typy działań jednostek samorządu terytorialnego na gruncie VAT. Mianowicie jeden typ to jest realizacja przede wszystkim zadań publicznych z wykorzystaniem władztwa publicznego. I proszę zobaczyć, że w tym zakresie JST oczywiście korzystają z wyłączenia ustawowego na mocy art. 15 ust. 6 ustawy vatowskiej, ale proszę też zauważyć, że to wyłączenie jednocześnie powoduje brak prawa do odliczenia m.in. z tytułu wydatków majątkowych. Proszę też zauważyć, że tego typu sfery działań to oczywiście kwestie wydatków majątkowych związanych z drogami, oczywiście kwestie odpadowe, częściowo również kwestie oświatowe. Tam generalnie jest albo brak prawa do odliczenia, albo częściowy brak prawa do odliczenia, który koncentruje się w taki sposób, że najczęściej jednie 3% albo 4% wydatków na VAT w wydatkach majątkowych jest do odliczenia. I proszę zauważyć, że oczywiście w tym sensie jednostka samorządu terytorialnego nagle staje się jakby konsumentem w kontekście podatku od towarów i usług, albowiem ponosi ciężar tego VAT, mimo że nie powinna.

Druga sfera aktywności jednostek samorządu terytorialnego jest tam, gdzie jednostki te pełnią funkcje porównywalne do przedsiębiorców – oczywiście nie kierując się zyskiem, co jest również bardzo istotne, ale zapewniając realizację usług użyteczności publicznej. I to jest ta sfera, gdzie jednostki samorządu terytorialnego są podatnikami podatku od towarów i usług i w części mogą dokonywać odliczeń podatku, m.in. także w przypadku wydatków majątkowych. To są często oczywiście sprawy dotyczące sieci kanalizacyjnych, sieci wodociągowych i tego typu aktywności.

Tak że te założenia projektu ustawy o subwencji wyrównawczej dotyczą przede wszystkim tego punktu pierwszego, gdzie VAT, podatek od towarów i usług zawarty w wydatkach majątkowych, stanowi istotne obciążenie budżetów wszystkich tych jednostek samorządu terytorialnego, które tego typu inwestycje realizują.

I proszę zobaczyć, że na wykresie wskazano m.in. to, że realizacja zadań własnych, publicznych, realizowanych w charakterze organu władzy publicznej czy też podmiotu publicznoprawnego... Proszę zauważyć, że ona zasadniczo nie daje podstawy do odliczenia, tak jak mówiliśmy, bądź daje podstawę do częściowego tylko odliczenia, tak jak wiemy, według prewspółczynnika i współczynnika vatowskiego regulowanego ustawą VAT. I właśnie te wydatki zakreślone na slajdzie zielonym obramowaniem byłyby oczywiście przedmiotem objęcia subwencją rozwojową.

Idąc dalej, Drodzy Państwo... Proszę zauważyć, jaka jest projektowana funkcja. Przede wszystkim to jest ta pierwsza, rekompensująca. A więc ona byłaby dedykowana tym wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego, które tego typu inwestycje czynią i dla których VAT staje się bezpośrednio kosztotwórczy w ramach realizacji tych inwestycji. I jest tu transfer środków do budżetów, zapewniający ryczałtową rekompensatę kwoty VAT z tytułu rzeczywiście zrealizowanych przez JST inwestycji, przy których realizacji było bądź częściowe odliczenie, bądź w ogóle tego prawa do odliczenia nie było, przy czym oczywiście chodzi o te sytuacje, gdy nie służyło to bezpośrednio jakimkolwiek czynnościom opodatkowanym.

Druga projektowana funkcja byłaby to funkcja uzupełniająca, ona byłaby dedykowana przede wszystkim tym jednostkom samorządu terytorialnego, które w ogóle nie mogą realizować wydatków majątkowych bądź mają niewielką

zdolność w tym zakresie z tego powodu, że oczywiście nie dysponują odpowiednimi środkami.

Tu jest jeszcze kwestia ustalenia danych szczegółowych, Drodzy Państwo, ale dzisiaj mówimy przede wszystkim o założeniach.

Projektowane założenia, Drodzy Państwo, co do warunków kwalifikacji wydatków. One również są istotne. A mianowicie oczywiście podstawą do ubiegania się o udzielenie tego typu wsparcia byłoby oczywiście to, aby były to wydatki kwalifikowane, czyli wydatki majątkowe służące wykonaniu zadań własnych, następnie oczywiście odpowiednio udokumentowane w systemie wynikającym z ustawy o podatku od towarów i usług. Dalej: oczywiście musiałby tu być po stronie JST brak prawa do całkowitego bądź częściowego odliczenia VAT, jak również brak związku z czynnościami opodatkowanymi, które dawałyby pełne prawa do odliczenia VAT. W zakresie subwencji o charakterze rekompensującym byłaby konieczność rzeczywistego poniesienia przez JST wydatków majątkowych oraz uprzedniej zapłaty należności obejmującej podatek od towarów i usług znajdujący się w tychże wydatkach. Z kolei po stronie funkcji aktywizującej byłoby, proszę zobaczyć, ujęcie określonych progów dochodowych, względnie innych czynników obiektywnych, które wskazywałyby, w jaki sposób dys-trybuować subwencje.

Do zastanowienia oczywiście jest efekt trwałości projektu czy też trwałości realizacji wydatków majątkowych w kontekście udzielenia wsparcia w postaci subwencji.

Beneficjenci, Drodzy Państwo, to byłyby oczywiście przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego, ale również – proszę zobaczyć – jednostki organizacyjne JST w postaci jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych. Do rozważenia są również instytucje kultury. Te 2 pierwsze elementy są m.in. z tego powodu, Drodzy Państwo, że z punktu widzenia przepisów o podatku od towarów i usług – i pamiętajmy o tym – jest scentralizowane rozliczenie podatku od towarów i usług, a więc nie różni się jednostek samorządu terytorialnego i jednostek budżetowych czy samorządowych zakładów budżetowych jako odrębnych podatników podatku od towarów i usług.

Na koniec, Drodzy Państwo, założenia dotyczące istotnych elementów projektowanej ustawy. Oczywiście zasadne byłoby, by w takiej

ustawie znalazł się element dotyczący przede wszystkim przedstawienia modelu obliczenia subwencji rozwojowej, a więc chodzi o wskazanie źródła i kryteriów ustawowych kształtujących wysokość tej subwencji. Dalej: chodzi o ujęcie zasad podziału subwencji pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego, jak również o przedstawienie pewnych elementów o charakterze wyrównawczym czy obiektywizującym w zakresie dystrybucji środków z subwencji.

I to tyle, Drodzy Państwo. Dziękuję serdecznie.

**PRZEWODNICZĄCY
ZYGMUNT FRANKIEWICZ**

Bardzo serdecznie dziękuję za przedstawienie projektu.

Przechodzimy do przedstawienia założeń projektu już ostatniego – projektu ustawy o subwencji ekologicznej.

Proszę o przedstawienie tego projektu pana Jacka Brygmana, wiceprzewodniczącego Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej.

Bardzo proszę. I proszę o zmieszczenie się w 5 minutach.

**WICEPRZEWODNICZĄCY ZARZĄDU
ZWIĄZKU GMIN WIEJSKICH RP
JACEK BRYGMAN**

Postaram się.

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo Senatorowie! Państwo Ministrowie! Szanowni Państwo!

Projekt dotyczący subwencji ekologicznej, czyli rekompensaty utraconych możliwości rozwojowych gmin z obszarami chronionymi, to jest w zasadzie przypomnienie naszego wniosku sprzed ponad 10 lat, wniosku o wprowadzenie właśnie subwencji ekologicznej jako rekompensaty za te utracone możliwości rozwojowe w tych obszarach.

Coś mi tutaj...

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Już, okej. Zmieszczę się w 5 minutach.

Przypomnienie: sprawa dotyczy 1/3 obszaru Polski, połowy samorządów, ok. 1 tysiąca 300 gmin w Polsce. Największe obszary chronione znajdują się na terenie Polski w województwach

świętokrzyskim, małopolskim, warmińsko-mazurskim, podkarpackim. Gdyby przyłożyć tę prezentowaną tu mapę na map, które były wcześniej prezentowane, a dotyczyły sytuacji finansowej poszczególnych gmin, to okazałoby się, że bardzo wiele obszarów by się pokrywało. Zresztą te obszary są bardzo często oddalone od dużych aglomeracji miejskich, od głównych tras i dróg krajowych czy autostrad, stąd w tych samorządach bardzo często występuje spora miżeria finansowa.

Powierzchnia poszczególnych form ochrony środowiska i wymienienie ich. Otóż są to parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary specjalnej ochrony ptaków czy obszary Natury 2000. Tak jak mówiłem, ogółem jest to 1/3 powierzchni kraju, ponad 10 milionów ha.

Argumenty za wprowadzeniem subwencji ekologicznej. Przede wszystkim w opinii mieszkańców i potencjalnych inwestorów jest bariera co do rozwoju obszarów chronionych. Często spotykamy się z tym, że gdy inwestorzy słyszą, że na terenie gminy występuje jakaś forma ochrony środowiska – a, nie daj Boże, 100% powierzchni gminy jest objęte taką formą – to niestety dalej już nie rozmawiają, tylko dziękują za ewentualnie składane oferty dotyczące inwestowania tam. Konsekwencje tego ponoszą mieszkańcy i te obszary chronione, korzyści zaś dotyczą wszystkich nas jako mieszkańców całego kraju. Czyli ogół społeczeństwa korzysta z tych obszarów chronionych. Dlatego chodzi tu generalnie o dążenie do zrównoważonego rozwoju kraju, o pozytywny odbiór przez społeczności lokalne, o zmianę podejścia do tworzenia nowych obszarów chronionych. Gdyby udało się stworzyć, po wielu latach, ten mechanizm subwencji ekologicznej, to na pewno wpłynęłoby to bardzo pozytywnie na zmianę podejścia mieszkańców i być może stanowiłoby to też zachętę do tego, żeby nowe obszary obejmować różnymi formami ochrony środowiska. Takie działania prowadzone są już m.in. w krajach Unii Europejskiej – np. w Niemczech, w Portugalii – ale też w innych krajach, np. w Brazylii, w USA czy w Australii.

Propozycje wag. Gdyby udało się podjąć inicjatywę i utworzyć subwencję ekologiczną... To jest oczywiście temat do dyskusji. Na pewno największe obostrzenia dotyczą parków narodowych, rezerwatów przyrody. Co do pozostałych

terenów, to oczywiście te wagi uzależnione byłyby od zakresu zakazów, jakie obowiązują na tych obszarach.

Propozycja wysokości subwencji ekologicznej w skali Polski dla różnych stawek bazowych. Tutaj mamy propozycję, która była przygotowana już 8 lat temu, w tej chwili ona zapewne podlegałaby waloryzacji. Przy dwóch stawkach 160 zł od hektara i przy stawce 200 zł od hektara takiej dopłaty do obszarów chronionych, w zależności oczywiście od formy występującej ochrony środowiska... Naszym zdaniem, jako Związku Gmin Wiejskich, nie są to duże kwoty, one wahałyby się od 700 do 870 milionów zł w skali całego kraju.

Wnioski. Wprowadzenie subwencji ekologicznej stanowiłoby wyraz realizacji przez państwo polityki zrównoważonego ekologicznie rozwoju. Subwencja miałaby charakter subwencji wyrównawczej i sprawiedliwie kompensowałaby dochody gmin utracone ze względu na ograniczenia w gospodarowaniu na terenach prawnie chronionych. Po drugie, jak wskazuje praktyka, np. w Brazylii, subwencja taka nie tylko miałaby znaczenie kompensacyjne, ale przyczyniałaby się też do tworzenia i rozwoju nowych obszarów chronionych. Po trzecie, źródła finansowania subwencji to niekoniecznie musi być budżet państwa. Wskazujemy tu przede wszystkim na Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – czyli to miejsce, do którego wpływają opłaty za gospodarce korzystanie ze środowiska – i Lasy Państwowe. Tutaj pan doktor pokazał w swojej prezentacji kwestię związaną z intensywnością opodatkowania gruntów rolnych. Szkoda, że zabrakło tam wątku lasów, bo ich dotyczy jeszcze niższa stawka podatkowa niż w przypadku gruntów rolnych. Generalnie lasy, jak wszyscy pewnie wiemy, są do 2040 r. zwolnione z opodatkowania, a później ten podatek... Ja podam przykład swojej gminy, gdzie jest akurat 17 tysięcy ha lasu – czyli jest to powierzchnia średniej gminy w Polsce – a wysokość podatku z tak dużej powierzchni to 600 tysięcy zł, co daje kwotę 35 zł za 1 ha.

Tak że jako Związek Gmin Wiejskich bardzo postulujemy...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Bardzo postulujemy...

(Przewodniczący Zbigniew Frankiewicz: 0,3 gr za 1 m².)

...rozpoczęcie dyskusji dotyczącej utworzenia subwencji ekologicznej.

Ta zobrazowana tu tęcza to taki wyraz nadziei, że po ponad 10 latach doczekamy się poważnej dyskusji w celu wyrównywania szans rozwojowych w poszczególnych gminach.

PRZEWODNICZĄCY ZYGMUNT FRANKIEWICZ

Bardzo dziękuję panu wójtowi.

Powoli zmierzamy do zakończenia naszego seminarium. Ja pokuszę się o krótkie podsumowanie.

Celem głównym tego dzisiejszego spotkania było przekazanie informacji, rzeczywistej informacji na temat rzeczywistego stanu finansów samorządowych. Myślę, że te prezentacje były konkretne, pozbawione wad, oparte na wiarygodnych danych. I proponuję, żeby się nimi posługiwać, dlatego że, jak myślę, nie ma wśród mieszkańców Polski – ujmuję ich szeroko – świadomości co do sytuacji samorządu terytorialnego, a więc jeżeli dojdzie do tych zjawisk, o których tutaj była mowa, to wg nich wójtowie, burmistrzowie, prezydenci, starostowie, marszałkowie będą winni pogorszenia jakości usług komunalnych, publicznych i wielu innych zjawisk, np. ograniczenia inwestycji. Trzeba więc o tych sprawach mówić i trzeba się starać odwrócić ten trend, dlatego że my w tej chwili mamy do czynienia z kryzysem w finansach samorządu w okresie koniunktury, mamy okres koniunktury, a my powinniśmy powoli związać inwestycje. Co będzie, jeżeli przyjdzie spowolnienie? Uważam więc, że trzeba nagłośnić ten problem i rozmawiać.

Myślę też, że konieczne jest nawiązanie rzeczywistego dialogu na linii rząd – samorząd, dlatego że przeczucie się zupełnie pustymi hasłami politycznymi nigdzie nas nie doprowadzi. Senacka komisja, Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, jest do usług. Jesteśmy tu po to, żeby ułatwić i ten dialog, i tworzenie dobrego prawa samorządowego.

Przedstawione zostały 4 projekty ustaw. Na pewno będziemy je procedowali. Zobaczymy, jakie stanowisko zajmie komisja, a później Senat, ale chyba trudniejsze etapy to będą Sejm, rząd, prezydent. Niemniej jednak podejmiemy ten trud i mam nadzieję, że z Senatu te inicjatywy ustawodawcze wyjdą.

Liczymy na dalszą dobrą współpracę z państwem, czyli ze środowiskiem samorządowym,

ze związkami samorządowymi, których waga w tej chwili jest niezwykle wysoka.

Proszę zwrócić uwagę, że to dzisiejsze seminarium zostało przygotowane, można powiedzieć, w bardzo dużym stopniu przez Związek Miast Polskich. Oczywiście komisja samorządu terytorialnego firmuje to seminarium, ale główny ciężar przygotowań wziął na siebie Związek Miast Polskich – za co serdecznie dziękuję. Składam to na ręce...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Nie, na ręce pana dyrektora Andrzeja Porawskiego to składam. I wiem, co robię.

(Głos z sali: Prezesowi związku...)

Na tym zamykam posiedzenie komisji – bo to było posiedzenie seminaryjne komisji.

Dziękuję panom senatorom i licznie przybyłym gościom. Zapraszam w przyszłości, bo to nie było ostatnie tego typu spotkanie, będzie ich cała seria. Dziękuję bardzo.

(Koniec posiedzenia o godzinie 14 minut 56)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie:

Centrum Informacyjne Senatu, Dział Edycji i Poligrafii