

Należy zmienić system dochodów JST

Dyskusja o złagodzeniu zasad zadłużania się samorządów czy o janosikowym to tematy zastępcze. Najważniejszym problemem jest dziś nieadekwatny do potrzeb system dochodów samorządowych. Dlatego należy zmienić ustawę o dochodach JST.

■ **Jednym z najważniejszych tematów XIV Kongresu Gmin Wiejskich RP, który odbywał się od 15 do 16 października 2013 r. w Serocku, była nowa perspektywa finansowa Unii Europejskiej. Obecna podczas obrad minister rozwoju regionalnego Elżbieta Bieńkowska nie miała jednak dobrych wiadomości. Gminy wiejskie będą miały w nowym budżecie zdecydowanie mniej środków niż obecnie.**

– Od początku prac nad nową perspektywą finansową na lata 2014–2020 zapowiadało się, że będzie ona zdecydowanie mniej dla nas korzystna niż obecny budżet. Jeżeli nawet jakiegokolwiek pieniądze wspierające nasze działania się pojawią, to będą one niewielkie. To trudna sytuacja, bo jednak potrzeby inwestycyjne gmin wiejskich, zwłaszcza w zakresie dróg czy gospodarki wodno-ściekowej, są nadal ogromne i opiewają na co najmniej 64 mld zł (16 mld euro). Dlatego oczekiwaliśmy, że po 2013 roku pieniądze unijnych przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich będzie więcej niż w obecnej perspektywie. Okazało się, że będzie inaczej. Te ok. 4 mld euro przeznaczone na wszystkie potrzeby inwestycyjne na obszarach wiejskich nie wystarczą na niezbędną infrastrukturę. Dlatego będziemy musieli wydłużyć plany inwestycyjne, a z części z nich nawet zrezygnować. To jest rzecz szczególnie trudna, bo dysproporcje między obszarami wiejskimi i miejskimi, zamiast się zmniejszać, nadal będą się pogłębiać.

! W przypadku zadłużania się samorządy zachowują się o wiele racjonalniej niż rząd centralny. Jednak samo danie możliwości większego zadłużania się jest krótkowzroczne i nie daje perspektyw.

Trzeba też pamiętać, że do tej pory ze środków unijnych praktycznie nie skorzystało ok. 500 gmin wiejskich. Zmniejszenie puli środków dla obszarów wiejskich spowoduje, że w nowej perspektywie z fun-



Z Krzysztofem Iwaniukiem, wójtem Terespoli i wiceprzewodniczącym Związku Gmin Wiejskich RP, rozmawia Wioletta Kępka

duszy pomocowych nie skorzysta jeszcze więcej jednostek. Oczywiście, część gmin wiejskich ma nadwyżkę budżetową, z której mogą finansować inwestycje, ale ta nadwyżka jest nierównomiernie rozłożona między jednostki. Ponadto wszystko wskazuje na to, że liczba jednostek bez nadwyżki będzie się zwiększać – a bez nadwyżki budżetowej nie ma inwestycji. Może się więc okazać, że na terenach wiejskich rację bytu straci sama idea samorządności, bo dla bieżącego wykonywania zadań i obsługi administracyjnej nie potrzeba samorządu. Samorząd przecież nie ma takich możliwości jak państwo. Nie może w nieskończoność zwiększać deficytu czy dochodu. Możliwości samorządu w tym zakresie są mocno ograniczone. Dlatego potrzebna jest refleksja, czy nie powinniśmy być bardziej solidarni wewnętrznie, aby usługi publiczne w różnych częściach Polski były porównywalne, ustandaryzowane.

Nie oczekujemy jako gminy wiejskie gigantycznych środków na rozbudowane inwestycje. Nasze potrzeby są elementarne. Prawie 70% naszych potrzeb to modernizacja dróg lokalnych i gospodarka wodno-ściekowa. Jeżeli te projekty nie będą miały jakiegokolwiek wsparcia ze środków pomocowych, to za kilkanaście lat dzisiejsza infrastruktura nie będzie się już nadawała do remontu.

■ **Wspomniał Pan o solidarności wewnętrznej. Jak w tym kontekście traktować dyskusję o reformie janosikowego?**

– Problem janosikowego to kwestia modelu, jaki przyjmujemy. Trzeba przy tym pamiętać, że jednostki płacące janosikowe przekazują na ten cel jedynie część swoich dochodów podatkowych, i to od dochodów powyżej określonego pułapu względem średnich własnych dochodów JST. Jaskrawy przykład Mazowska pokazuje jedynie, jaki jest dystans rozwojowy między nim – a właściwie jego częścią – a pozostałymi regionami w kraju. Rozwiązania są co najmniej dwa. Można zmniejszyć dochody województw, a państwo z uzyskanych oszczędności powinno wyrównywać dochody biedniejszych regionów. Można też pozostać przy obecnym systemie, modernizując go, aby wpłaty nie następowały z danych historycznych sprzed dwóch lat. To, jeżeli chodzi o województwa. W przypadku gmin sytuacja jest jeszcze bardziej skomplikowana i chyba trudno sobie wyobrazić, że nie będzie żadnego systemu wyrównawczego. Po likwidacji janosikowego i w sytuacji zmniejszającej się nadwyżki budżetowej gminy wiejskie straciłyby jakąkolwiek możliwość funkcjonowania, co skończyłoby się odwołaniem organów gmin i powołaniem na ich miejsce komisarzy rządowych.

Przypomnę, że 500 gmin nie skorzystało do tej pory z istotnych pieniędzy unijnych dla odrobienia zapóźnień cywilizacyjnych swego terenu i wszystko wskazuje na to, że nadal nie będą korzystać, a dotyczy to głównie gmin typowo rolniczych, które ledwie wiążą koniec z końcem. Przy planowaniu zmian w systemie wyrównawczym należy brać to pod uwagę i raczej zwiększać pomoc dla biedniejszych jednostek. Jeżeli teraz nie wspomóżemy rozwoju regionów biedniejszych, to za 20–30 lat będziemy musieli tworzyć programy zaludniania tych obszarów. Będzie to o wiele kosztowniejsze, zarówno społecznie, jak i w przeliczeniu na pieniądze.

■ **Wydaje się, że na problemy samorządu zwrócić wreszcie uwagę premier Donald Tusk. Jej wyrazem jest m.in. nowelizacja ustawy o finansach publicznych, które łagodzi zasady naliczania nowego, indywidualnego wskaźnika. Jednak, zdaniem części samorządowców, to jedynie zmiany kosmetyczne i nie będą miały znaczenia dla części jednostek. Czy Pana zdaniem złagodzenie zasad zadłużania się pomoże samorządom?**

– Moim zdaniem, nowelizacja ustawy o finansach publicznych, łagodząca zasady naliczania indywidual-

nego wskaźnika zadłużenia, podobnie jak janosikowe, jest tematem zastępczym. Zamiast poważnych reform, koncentrujemy się więc na problemach zastępczych, które niewiele wnoszą.

Wiele długim nie pociągniemy, choć rozumiem, że poluzowanie zbędnych ograniczeń jest zasadne. Należy przy tym pamiętać, że w przypadku zadłużania się samorządy zachowują się o wiele racjonalniej niż rząd centralny. Jednak samo danie możliwości większego zadłużania się jest krótkowzroczne i nie daje perspektyw. Owszem, poluzowanie jest o tyle potrzebne, że samorządy muszą mieć środki na sfinansowanie projektów dofinansowywanych ze środków unijnych, ponieważ logika tej pomocy zakłada refundację poniesionych nakładów. Pewien luz jest więc potrzebny i nie jest to problem tylko małych gmin, lecz także dużych miast. W końcu wszystkim nam zależy na wykorzystaniu środków unijnych.

Jednak największym problemem systemu finansów publicznych jest ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Nie mówmy więc o janosikowym czy luzowaniu zasad zadłużania się bez gruntownej przebudowy systemu dochodów JST. Trzeba mu się przyjrzeć na nowo i na nowo rozdać pieniądze. Trzeba też zmodyfikować ustawę o dochodach JST w podobny sposób, jak to było w roku 1990. Uznano wtedy, że co najmniej 15% wolnych środków w każdym samorządowym budżecie musi się pojawić po to, żeby przynajmniej odtwarzać majątek, który się posiada. Powtórzę więc, że bez środków, które można przeznaczyć na inwestycje, samorząd nie ma racji bytu. Do wypłaty pensji nauczycielom czy zasiłków wypłat przez ośrodki opieki społecznej nie potrzeba rady i wójta, lecz wystarczy urzędnik, pełniący funkcję kasjera.

O planach inwestycyjnych gmin wiejskich piszemy na **str. 51**

Nie uciekniemy więc od dyskusji o reformie systemu dochodów JST. To najważniejszy obecnie problem, od rozwiązania którego zależy przyszłość polskiego samorządu i zrównoważonego rozwoju kraju.

■ **Dziękuję za rozmowę.**



Odbierz prezent
za opłacenie prenumeraty
Gazety Samorządu i Administracji
na 2014 rok.

Sprawdź
www.infor.pl/oferta