

STANOWISKO
XXXII Zgromadzenia Ogólnego
Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej
z dnia 19 czerwca 2018 r.

w sprawie

**finansów samorządów w świetle proponowanych zmian w ustawie
o finansach publicznych ze szczególnym uwzględnieniem art. 243**

Kiedy mowa o sytuacji finansowej samorządów, nie sposób pominąć fundamentalnego tematu – dochody JST. Nadrzędnym zadaniem ustawodawcy powinno być wyrównywanie szans rozwojowych i zrównoważenie dysproporcji w dochodach samorządów. Coraz więcej gmin szczególnie z obszarami wiejskimi, typowo rolniczymi, posiada dochody wystarczające jedynie na ich bieżące funkcjonowanie.

Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej chcąc umożliwić wszystkim samorządom równomierny rozwój i sprzyjające warunki do działalności na rzecz społeczności lokalnej postuluje:

- Wprowadzenie w dochodach JST subwencji drogowej, która naliczana za każdy km drogi publicznej urealni szansę modernizacji i utrzymania dróg lokalnych, których 50 % wciąż jest nieutwardzona, a doraźne programy rządowe w tym zakresie wymagają wkładu własnego.
- Ustanowienie subwencji środowiskowej dla gmin położonych na terenach prawnie chronionych. Tego typu gminy nie mają szansy na zwiększenie swoich dochodów. Ze względu na prawne uwarunkowania należy im się rekompensata za ograniczone możliwości rozwoju.
- Systemowe wsparcie najsłabszych samorządów z budżetu państwa, których 1/3 posiada mniej niż 5% nadwyżki operacyjnej, przy czym wartość ta systematycznie maleje ze względu na demografię i migrację.
- Likwidacji wszystkich ulg ustawowych obniżających dochody JST, a szczególnie wprowadzonej w ubiegłym roku nowelizacji ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw, która wprowadziła szereg zmian również w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych. Powyższa nowelizacja zagraża bezpieczeństwu finansowemu wielu gmin i może doprowadzić do utraty ich płynności. Szacowane straty w podatkach od nieruchomości gmin liczone są w mln zł. Niektóre spośród nich stracą całą nadwyżkę. Należy zatem pilnie rozpocząć inicjatywę ustawodawczą celem zlikwidowania tak szeroko pojętego zwolnienia podatkowego (zwolnienie całych działek ewidencyjnych na których znajduje się infrastruktura kolejowa).

Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej widzi niektóre pozytywne aspekty dla zarządzania finansami w gminach, które zawiera projekt Ministerstwa Finansów o zmianie ustawy o finansach publicznych. Mowa tu o :

- Usunięciu ograniczeń wynikających z art. 243 możliwości wcześniejszej spłaty długu, w przypadku posiadania przez JST nadwyżki środków gotówkowych ponad potrzeby zapewnienia bieżącej płynności finansowej jednostki i planowanych wydatków majątkowych lub możliwości zamiany długu JST na korzystniejsze warunki jego obsługi.
- Wyeliminowaniu z prawej strony wzoru indywidualnego wskaźnika ograniczenia obsługi zadłużenia (art.243) wydatków bieżących na obsługę długu, gdzie taka kategoria wydatków była ujmowana po obu stronach wzoru. To powodowało, nieuzasadnione merytorycznie, obniżenie wskaźnika z powodu samego faktu korzystania przez gminę z długu w poprzednich latach.
- Usunięciu z konstrukcji indywidualnego wskaźnika obsługi zadłużenia wpływu nierównomierności i incydentalnych dochodów w latach poprzedzających rok, na który ustalany jest ten wskaźnik.

Gminy, poprzez korporacje samorządowe oraz na spotkaniach i konferencjach samorządowców, od ponad 7 lat, postulowały o powyższe zmiany, które usuwałyby wadliwość merytoryczną

dotychczasowego wzoru indywidualnego wskaźnika ograniczającego obsługę długu zawartego w art. 243 ufp oraz ograniczenia w racjonalności zarządzania długiem w zakresie wcześniejszej jego spłaty lub jego restrukturyzacji, celem obniżenia bieżących wydatków z tytułu jego obsługi.

Niestety, Związek zauważa również, że projektowane zmiany ustawowe, rozłożone w czasie, są wprowadzane wybiórczo. Przepisy o charakterze restrykcyjnym ograniczania długu w JST są wprowadzane znaczenie wcześniej niż przepisy usuwające wady merytoryczne wzoru indywidualnego wskaźnika. Dotyczy to przede wszystkim wprowadzenia w pierwszej kolejności nowych tytułów dłużnych zaliczanych do długu, a dopiero w 2026 roku nastąpić ma wyeliminowanie wydatków bieżących na obsługę długu z prawej strony wzoru indywidualnego wskaźnika obsługi zadłużenia (art.243).

Ponadto z tegoż wzoru wyeliminowano, przy obliczaniu wskaźnika zadłużenia, dochody ze sprzedaży majątku, jako elementu poprawiającego ocenę możliwości spłaty zadłużenia. Projektodawcy uzasadniają to przeciwdziałaniem pozbywania się przez JST majątku samorządowego tylko w celu poprawy wskaźnika oraz mało realistyczną prognozą dochodów ze sprzedaży majątku. Związek nie zgadza się z taką tezą o wyprzedzaniu majątku gmin, celem poprawy indywidualnego wskaźnika ograniczenia spłaty zadłużenia. Majątek komunalny gmin to głównie infrastruktura zaspokajająca zbiorowe potrzeby mieszkańców oraz nieruchomości służące realizacji statutowych zadań urzędów i instytucji gminnych, nie podlegające praktycznie zbyciu. Głównym przedmiotem sprzedaży majątku gmin to pozyskane i uzbrojone wcześniej, na koszt gminy, tereny mieszkalne i przemysłowe, które stanowią instrumenty rozwoju gospodarczego i społecznego. Zatem racjonalna gospodarka nieruchomościami, często wpierana zaciąganiem długiem, przynosi odpowiedni dochód, który powinien być brany pod uwagę przy ustalaniu zdolności do obsługi długu przez JST.

Z dotychczasowej praktyki wydaje się bezzasadne usunięcie z art. 242 wolnych środków przy ustalaniu relacji warunkującej możliwość uchwalenia budżetu. W latach 2016 - 2017 tylko 7 gmin wiejskich na 1555 oraz 3-4 gminy miejsko-wiejskie na 621 zanotowały ujemną nadwyżkę operacyjną. Najczęściej jest to wynikiem wystąpienia jednorazowych przypadków zwiększonych wydatków bieżących (np. restrukturyzacja placówek oświatowych, likwidacją szkół, itp.) lub chwilowym spadkiem w danym roku budżetowym dochodów bieżących. Zatem zmiana przepisu nie wpłynie na poziom zadłużenia gmin, ale utrudni proceduralnie funkcjonowanie tym gminom, u których wystąpiło jednorazowe zdarzenie losowe mające wpływ na budżet bieżący w jednym roku budżetowym. Dotychczasowe przepisy ustawy o finansach publicznych wystarczająco zadziałały począwszy od 2010 roku ograniczając nierównowagę budżetów bieżących gmin, co potwierdza fakt o występowaniu marginalnej liczby gmin z ujemną nadwyżką operacyjną w ostatnich latach.

Uwzględniając powyższe ustalenia, **Zgromadzenie Ogólne Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej postuluje** o zmiany w projekcie ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych, które pozwolą na:

1. Wyeliminowanie już od 2019 roku **wydatków bieżących na obsługę długu** z prawej strony wzoru indywidualnego wskaźnika ograniczenia obsługi zadłużenia (art. 243).
2. Utrzymanie po 2025 roku **dochodów ze sprzedaży majątku** we wzorze art. 243 indywidualnego wskaźnika ograniczenia obsługi zadłużenia,
3. **Zaniechanie wyłączenia wolnych środków** z reguły dotyczącej zrównoważenia budżetu, określonej w art. 242 ustawy o finansach publicznych.

Przewodniczący
Związku Gmin Wiejskich RP
/-/ Marek Olszewski