



Gdańsk, 9 czerwca 2011 r.

Stanowisko Zarządu UMP w sprawie kontrolowania deficytu i długu JST

I. Zarząd UMP w pełni akceptuje następujące ustalenia swoich przedstawicieli z Panem Ministrem Michałem Bonim, które stały się podstawą porozumienia Pana Premiera Donalda Tuska ze Stroną Samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w dniu 24 maja 2011 r.:

I.1. Rząd wycofuje się z zapowiedzi indywidualnego limitowania deficytu każdej JST. Deficyt będzie kontrolowany w skali całego podsektora samorządowego.

I.2. Głównym sposobem redukcji deficytu podsektora samorządowego są działania podjęte od 2011 r. wobec wszystkich JST na mocy ustawy o finansach publicznych:

- zakaz deficytu operacyjnego (bieżącego),
- wprowadzenie obowiązku Wieloletniej Prognozy Finansowej (WPF), na okres roku budżetowego i co najmniej trzech kolejnych lat,
- uruchomienie mechanizmu tworzenia nadwyżek bieżących, warunkujących skalę indywidualnej zdolności kredytowej JST od roku 2014,
- rozpoczęcie obowiązkowego badania rocznego sprawozdania finansowego przez biegłego rewidenta we wszystkich JST powyżej 150 tys. mieszkańców.

I.3. Analiza Wieloletnich Prognoz Finansowych potwierdza, że powyższy sposób redukcji deficytu podsektora samorządowego jest w pełni wystarczający. To jednak tylko hipoteza, a Rząd chce mieć pewność, że już od 2012 r. deficyt podsektora samorządowego nie przekroczy 0,6% PKB. Aby zbliżyć się do tej pewności, Rząd uruchomi system kwartalnego monitorowania WPF-ów. Np. WPF-y byłyby przesyłane „Bestią” z JST do RIO, a następnie po agregacji przesyłane do MF.

I.4. Warunkiem sprawności monitoringu jest ujednoczenie formy WPF w horyzoncie czterech lat. Skuteczności monitoringu będzie sprzyjało planowane przez Rząd przeniesienie nadzoru nad RIO z MSWiA do Ministerstwa Finansów.

I.5. Gdyby monitoring WPF-ów dawał powody do niepokoju, Rząd uruchomi dodatkowy mechanizm ograniczenia deficytu podsektora samorządowego, uzgodniony przez Komisję Wspólną.

I.6. Rząd przychyliła się do wniosku zainteresowanych JST, aby stworzyć im możliwość wcześniejszego niż w 2014 r. przejścia na nowy limit długu.

II. Zarząd UMP zgłasza następujące uwagi do „Propozycji roboczej Strony Samorządowej Zespołu Finansów Publicznych dotyczącej sposobu objęcia podsektora samorządowego procedurą ograniczania deficytu sektora finansów publicznych” sformułowanej w dniu 1 czerwca 2011 r.:

II.1. Negocjowaną obecnie w Komisji Wspólnej procedurę ograniczania deficytu podsektora samorządowego należy wyraźniej podzielić na etapy. W „punkcie wyjścia” mamy deklarację Premiera z 24 maja 2011 r., iż sposoby dochodzenia do „poziomu referencyjnego” powinny w jak najmniejszym stopniu zagrażać samorządowym inwestycjom. To oznacza, że rozwiązania „twarde” będą traktowane jako ostateczność.

II.2. W „punkcie wyjścia” mamy przede wszystkim fakt, iż podstawowy, ustawowy sposób ograniczania deficytu podsektora (por. wyżej pkt. I. 2.) - już działa i zdaniem Strony Samorządowej jest w pełni wystarczający. Skoro jednak Rząd widzi potrzebę zmniejszania ryzyka, to w pierwszym etapie (po „punkcie wyjścia”) należy włączyć najpierw mechanizm „miękkie”, czyli monitoring WPF-ów. Dzięki upublicznianiu jego wyników i dzięki udziałowi RIO (które wszak opiniują projekty budżetów, WPF-ów i nowych długów JST) ten „miękki” mechanizm będzie zawierał elementy sterujące.

II.3. Kolejne etapy, coraz „twardsze” (jak dodatkowe zapisy dotyczące planowania deficytu JST, czy na koniec proporcjonalne cięcia budżetów) powinny być uruchamiane dopiero wtedy, gdy, mimo wdrożenia etapu wcześniejszego, Minister Finansów nadal będzie widział powody do niepokoju. Na dziś trudno jednak te dalsze etapy szczegółowo planować, bo po prostu nie wiemy, jak rozwine się sytuacja, na jakich polach będzie wskazana interwencja. Najważniejsze jest, aby wykonać pierwszy krok we właściwym kierunku i obserwować jego skutki.

II.4. Wraz z „propozycją Rostowskiego” wycofano przymus obniżania deficytu podsektora JST w kolejnych latach, poniżej „poziomu referencyjnego”. Nie powinno to być więc przedmiotem obecnych negocjacji. Porozumienie z 24 maja 2011 r. oznacza, że „poziom referencyjny” dla Polski (3% PKB) został podzielony między podsektor rządowy (2,4% PKB) i samorządowy (0,6% PKB). Niezmniejszenie tego drugiego poziomu ułatwi absorpcję pomocy unijnej w okresie 2014-2020.

II.5. W takiej sytuacji Zarząd UMP proponuje przyjęcie poniższych ustaleń:

II.5.a. Minister Finansów tworzy system monitoringu planowanego i realizowanego wyniku finansowego JST na podstawie WPF-ów, wykorzystując w tym celu RIO.

II.5.b. Minister Finansów prowadzi kwartalną analizę i podaje informacje o kształtowaniu się wyników finansowych JST. Analizą jest objęty co najmniej dany rok i trzy kolejne.

II.5.c. Gdy z analizy zbiorczych wyników finansowych JST wynika, iż w którymkolwiek z lat analizowanego okresu przekroczony zostanie pułap 4/5 dopuszczalnego poziomu deficytu (poziomu referencyjnego dla podsektora), Minister Finansów będzie upoważniony do wprowadzenia czasowych ograniczeń zapobiegających spadkowi wyniku finansowego JST.

II.5.d. Z ograniczeń wyłącza się wynik finansowy:

- finansowany nadwyżką budżetową z lat ubiegłych, wolnymi środkami, lub przychodami z prywatyzacji (zbycie akcji, udziałów),
- związany z projektami w części finansowanych ze środków UE,
- związany z wydatkami poniesionymi na usuwanie skutków klęsk żywiołowych oraz nadzwyczajnych wydarzeń finansowych.

Minister Finansów może zastosować szerszy katalog wyłączeń.

II.5.e. Minister Finansów jest upoważniony do wydawania indywidualnych zgód na obniżenie planowanego wyniku finansowego.

II.5.f. Minister Finansów uchyla obowiązek czasowego ograniczenia spadku wyniku finansowego JST jeśli wystąpią przesłanki, pozwalające ocenić, iż ryzyko nadmiernego deficytu podsektora samorządowego zostało ograniczone do akceptowalnego poziomu lub jeśli poziom planowanego deficytu wynikający z WPF nie przekracza - w okresie do 2015 r. - 4/5 poziomu referencyjnego.

II.5.g. W powyższych zapisach operujemy „wynikiem finansowym” a nie „deficytem”, ponieważ działania podejmowane w konkretnej JST mogą dotyczyć zarówno deficytu jak i nadwyżki, ale istota sprawy polega na tym, aby po uruchomieniu procedury ostrożnościowej JST nie mogła pogorszyć swego wyniku finansowego (z powyższymi zastrzeżeniami).

II. 5.h. Uruchomienie dodatkowego mechanizmu zabezpieczającego następowałoby nieco poniżej poziomu referencyjnego (4/5), co zwiększy prawdopodobieństwo prawidłowości nie tylko planu, ale i wykonania deficytu podsektora, w sytuacji gdy część spadku wyniku finansowego JST nie podlega ograniczaniu.

II.6. W ramach legislacyjnej realizacji ww. postulatów, bezwzględnie należy umożliwić także wcześniejsze przejście na nowy limit długu, zgodnie z ustaleniem wskazanym wyżej w pkt. I. 2. Dla niektórych miast UMP jest to niezwykle ważne, ze względu na zwiększenie zdolności do przyjęcia pomocy unijnej w okresie 2014-2020.

**Prezes Zarządu Fundacji
Unia Metropolii Polskich**

*Paweł Adamowicz
Prezydent Miasta Gdańska*

W załączeniu:

Propozycja robocza Strony Samorządowej Zespołu Finansów Publicznych dotycząca sposobu objęcia podsektora samorządowego procedurą ograniczania deficytu sektora finansów publicznych

Wystąpienie Premiera Donalda Tuska na Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego 24 maja 2011 r.

Nie ośmieliłbym się zabierać państwu czasu gdybym nie miał poważnego powodu. Nie po raz pierwszy uczestniczę w Komisji Wspólnej, ale dzisiaj ten powód jest szczególny, ponieważ jak sądzę jesteśmy mniej więcej w środku drogi, która na początku wydawała się bardzo trudna i najeżona potencjalnymi konfliktami, a dzisiaj jak sądzę mamy wszyscy prawo do trochę większego optymizmu, przynajmniej jeśli chodzi o sposób pracy nad spełnieniem tego ważnego celu, jakim jest konsolidacja finansów publicznych także z udziałem samorządów.

Jak państwo pamiętacie te wstępne propozycje ministra finansów Jacka Rostowskiego są mocno zakorzenione w całym projekcie konsolidacji finansów publicznych. Mamy na uwadze cel główny, wstępnie uzgodniony z Komisją Europejską i wpływający w sposób niezwykle dobitny na reputację Polski na rynkach finansowych Europy i świata, jakim jest obniżanie deficytu. Bez obniżania deficytu zaufanie o Polski może być słabsze i nie muszę nikomu na tej sali tłumaczyć, co to oznacza w dzisiejszych czasach dla gospodarek i dla finansów publicznych każdego państwa, szczególnie europejskiego.

Nie ma dnia aby do nas nie docierały jakieś nowe i raczej niepokojące informacje z innych części Europy i bez wyjątku źródłem tych informacji był brak dyscypliny finansowej w dalszej czy stosunkowo niedawnej przeszłości. To co dzieje się w niektórych państwach strefy Euro niezależnie od tego, jak różne są sytuacje w tych państwach dzisiaj, ale wszędzie tam, gdzie mamy do czynienia z gwałtownymi objawami kryzysu finansowego, to głównym i pierwotnym powodem było wieloletnie, nieodpowiedzialne rozluźnianie dyscypliny w finansach publicznych.

Dlatego podjęliśmy ten wysiłek i na pewnym etapie uznaliśmy, że ten wysiłek musi być bardziej powszechny niż tylko wysiłek rządu. A równocześnie zdajemy sobie sprawę, że to co jest źródłem względnego, ale jednak dość wyraźnego sukcesu Polski jeśli porównamy to z innymi krajami, to to, że instytucje, obywatele, władze publiczne potrafiły ze sobą w tym czasie naprawdę nieźle współpracować. To nie jest slogan. Państwo, który bezpośrednio zarządzają gminami, miastami, powiatami, województwami dobrze wiecie, jak ważne jest zaufanie, szczególnie w sytuacjach krytycznych czy awaryjnych. I muszę powiedzieć, że jednym z fundamentów tego polskiego bezpieczeństwa w czasie kryzysu było relatywnie duże zaufanie, pomiędzy instytucjami, ale przede wszystkim obywateli do różnych instytucji nie tylko finansowych, ale także do rozmaitych władz publicznych. I dlatego uznaliśmy, że ten skarb trzeba chronić. Także wtedy kiedy rozmawiamy ze sobą o tak trudnych projektach, jakim jest zacieśnienie finansów publicznych.

A więc mówiąc krótko potrzebna większa dyscyplina, a tam gdzie trzeba również cięcia. To zaufanie udało się nam jak sądzę wspólnie zbudować w Polsce także dlatego, że wszyscy chyba dzisiaj dostrzegają, że szukamy przez te trudne lata takich sposobów działania, które interes zwykłego człowieka, obywatela stawiają przed interesem instytucji czy administracji i dzięki temu, inaczej niż w większości państw Unii Europejskiej, w Polsce światowy kryzys finansowy nie jest odczuwalny bezpośrednio w kieszeni obywateli. To było możliwe także dlatego, że szukaliśmy różnych sposobów działania, w tym bardzo chroniliśmy pieniądze publiczne przed ich używaniem dla wzmacniania instytucji czy firm, bo to wcześniej czy później, jak pokazały przykłady innych państw, odbija się na kieszeni obywateli. Przychodzi ten krytyczny moment i wtedy nagle okazuje się, że cięcia muszą dotyczyć bezpośrednio kieszeni ludzi. Jak na razie udało się tego uniknąć i jesteśmy przekonani, że w perspektywie o jakiej mówimy (a mówimy o dwóch perspektywach: 2012, 2014) nadal będziemy w stanie budować taki model działania, który

i wam na poziomie samorządu i władzy centralnej pozwoli stosować metody umiarkowane, niezbyt dotkliwe z punktu widzenia ludzi, względnie bezpieczne dla procesów inwestycyjnych i modernizacyjnych. Ale zawsze w tle w czasie tych działań, także ochronnych, będziemy mieli również to, co stanowi klucz do dobrej polskiej reputacji dzisiaj, czyli odpowiedzialność za finanse publiczne.

Chciałem bardzo podziękować, że te wstępne propozycje, które przecież nie są łatwe, zostały przyjęte przez samorząd z wystarczającą jak się okazało dozą cierpliwości czy wyrozumiałości, bo zgodnie z naszym ustaleniem na ostatnim spotkaniu, w jakim miałem przyjemność uczestniczyć (oczywiście w węższym gronie), dały efekt, jakiego wspólnie z ministrem finansów oczekiwaliśmy, to znaczy samorządy powiedziały bardzo wyraźnie, co je niepokoi w pierwotnych pomysłach i przyjęły naszą propozycję, aby popracować nad własnym wariantem, własnym modelem postępowania.

To co najważniejsze i jeśli rozumiem mam prawo w imieniu wszystkich dzisiaj powiedzieć, że przyjmujemy te cele, które są gwarancją polskiego bezpieczeństwa, i które także w oczach instytucji dla nas ważnych, takich jak Komisja Europejska będą świadczyły o naszej przewidywalności i stabilności. Mówię o wskaźniku 0,4% PKB. O tyle mniej więcej powinniśmy się starać obniżyć deficyt w waszym sektorze. Czyli jest to mniej więcej jeżeli dobrze pamiętam na dzisiaj licząc około 6 mld zł. Wiele na to wskazuje.

Długo rozmawiałem z ministrem finansów, że ten cel także przez samorządy akceptowany i co dla nas bardzo ważne uznawany za element wiarygodnego planu z punktu widzenia Unii Europejskiej, co oznacza bardzo wymierne i poważne korzyści dla Polski, że ten cel de facto jest wpisany w wasze propozycje i przewidywania jeśli mówimy o roku 2014. To co roboczo nazywamy regułą 2014 jest chyba z punktu widzenia rządu jak i samorządu pewnym uspokajającym punktem wyjścia.

Dla nas uspokajającym, bo minister finansów widzi, że ma partnerów do tego celu narodowego, jakim jest deficyt na poziomie 3% PKB. I także odczuwamy to partnerstwo dzisiaj bardzo serio bo widzimy, że nikt nie kwestionuje potrzeby zacieśniania finansów i oszczędzania wszędzie, na różnych szczeblach. Jedni nie chcą zwałać na drugich. I to jest moim zdaniem bardzo ważny efekt tych pierwszych rozmów.

A z drugiej strony już dzisiaj rozumiemy lepiej obiekcje i wątpliwości samorządu dotyczące tych pierwotnych założeń i zdajemy sobie sprawę, że ten element zaufania a nie tylko rygorów takich automatycznych, mechanicznych, też musi tutaj funkcjonować. W obie strony.

I dlatego jak rozumiem takim dobrym punktem wyjścia jest uznanie, że **wieloletnie plany finansowe i reguły, które dzisiaj obowiązują zgodnie z ustawą o finansach publicznych, że to jest dla nas odpowiedni punkt wyjścia. Ale żeby punkt dojścia był taki, o jakim wszystkie strony tej debaty myślą, a więc żeby rzeczywiście w latach 2012 i późniejszych deficyt nie przekraczał 3% i żeby w tej dyscyplinie udział miał także samorząd, to trzeba się zastanowić - jak rozumiem tutaj będziemy potrzebowali jeszcze trochę czasu - jak zbudować mechanizmy, które będą działały skutecznie jeśli np. zapisy i propozycje zwarte w WPF nie okażą się adekwatne do rzeczywistości.**

Mówiąc wprost - i tu musimy znaleźć wspólny język - nikt nikogo nie ma zamiaru ograć, ale każdy kto zna reguły samorządu wie, że dzisiaj te rygory są dużo mniejsze niż wtedy kiedy mówimy o budżecie centralnym. Tak samo dobrze wiemy, że pieniądze wydawane przez samorząd są mniej obciążone wydatkami nierozwojowymi. Tego też nikt nie kwestionuje. To nie jest nasz wybór - mówię o administracji centralnej. My mamy nałożone ustawowe i konstytucyjne obowiązki, gdzie musimy wydawać gigantyczne

pieniądze na wydatki, które nie mają charakteru rozwojowego. Ale my dobrze też wiemy, że pieniądze wydawane w samorządzie są z reguły bardziej promodernizacyjne i bardziej sprzyjają przebudowie Polski niż pieniądze wydawane centralnie. I bierzemy to także pod uwagę.

Nikt w Ministerstwie Finansów ani w rządzie nie ma na celu mordowanie inwestycji na poziomie samorządu. I dzisiaj lepiej to rozumiemy niż jeszcze kilka tygodni temu. **Nikt z nas nie chce narzucić sztywnego rygoru, który będzie działał tak samo, a więc nie zawsze sensownie, w odniesieniu do wszystkich podmiotów po stronie samorządowej.**

Dlatego minister finansów wczoraj poinformował mnie i zobowiązał się też do takiej pracy przy tym projekcie, która umożliwi stosowanie elastyczne różnych narzędzi do różnych przypadków. Za wcześnie jeszcze, żebyśmy rozmawiali o szczegółach, bo tutaj wasz udział będzie bardzo istotny, ale chyba trafnie odczytaliśmy także waszą potrzebę, żeby ten system, ten mechanizm, który zabezpieczy Polskę przed wzrostem deficytu na poziomie samorządu, żeby to był mechanizm możliwie elastyczny i wariantowy w tym sensie, że dający narzędzia optymalne z punktu widzenia typu gminy jeśli mówimy o finansach publicznych.

To na pewno trochę czasu nam zabierze, ale ze strony rządu i Ministerstwa Finansów spodziewajcie się państwo, że będziemy się starali tak budować mechanizmy, żeby one naprawdę działały, równocześnie uwzględniając wszystkie wasze potrzeby, bo my tutaj nie szukamy przeciwnika. My szukamy bezwzględnie sojusznika. A skoro znaleźliśmy w tym głównym celu, jakim jest to 0,4 i z kolei skoro my odczytaliśmy, że w WPF zawarta jest może optymistyczna ale jednak informacja, że jesteśmy w stanie sprostać temu wyzwaniu już dzisiaj, to właściwie zostaje postawienie kropki nad i, chociaż ten szczegół będzie chyba najtrudniejszy: gdyby w różnych miejscach się zaczęło wylewać, to żeby zadziałał mechanizm i żeby on był skuteczny. Elastyczny, ale równocześnie skuteczny.

I to jest widzisz ministra Rostowskiego, jak się domyślicie, tylko ten mechanizm musi być też elementarnie wiarygodny z punktu widzenia partnerów zewnętrznych. Bo to ich ocena co my robimy będzie powodowała później, jak oceniane będą nasze papiery dłużne, możliwość finansowania zewnętrznego etc.

Chciałem właściwie od tego zacząć, ale na tym skończę. **Chciałem podziękować za tę szybką reakcję. Wiem, że materiał jaki otrzymaliśmy, jeśli kojarzę - chyba głównie Unia Metropolii się w to zaangażowała w sensie podmiotu zorganizowanego - ale jesteście w trakcie konsultacji tego pewnego zestawu propozycji ze strony samorządu. Ale dzięki temu, że ta reakcja nastąpiła, czyli że to szybko zamieniło się w dialog między samorządem a ministrem finansów, to moim zdaniem daje realne podstawy do stwierdzenia, że dojdziemy szybko do modelu, który nie będzie takim katowskim toporem z punktu widzenia samorządów, ale będzie bezpieczny z punktu widzenia państwa.** I na tym jak sądzę też wszystkim nam bardzo zależy.

Wiemy też, dzisiaj chyba wszyscy lepiej rozumiemy niż kiedy ta dyskusja się zaczynała, że kiedy mówimy o udziale finansów samorządu w deficycie, kiedy mówimy o 0,4, to przecież nie mówimy, że ta interwencja musi skutkować identycznie w każdej gminie. Mówimy o tym, że to jest wskaźnik, który dotyczy całego sektora, jako całości. Po pierwszych rozmowach z samorządowcami też lepiej rozumiemy, że różnice między poszczególnymi gminami są tak duże, że ten model musi być elastyczny jeśli ma mieć sens.

Sądzę, że dla państwa było to też uspokajające kiedy zauważyliście, że to nie jest próba mechanicznego, takiego tępego, masywnego działania, które nie będzie

uwzględniał specyfiki poszczególnych gmin. **Z tego co wiem szybko państwo chcecie się spotkać, chyba już w przyszłym tygodniu. Proszę liczyć na otwartość ze strony rządu i ministra finansów jeśli chodzi o dyskusję nad tym materiałem. Jeśli uzyskamy to co mamy już w tej chwili, bo sądzę, że mamy to na wyciągnięcie ręki, że te nasze rozmowy doprowadza do tego, że krok po kroku budujemy optymalny model, to nie widzę powodu, żeby towarzyszył temu jakiś nadzwyczajny pośpiech, chociaż zwłoka nie jest pożądana. Ale w momencie, w których chyba odnaleźliśmy wspólną drogą, to łatwiej będzie nam też przekonywać partnerów zewnętrznych, że nasze zobowiązanie co do obniżenia deficytu wobec Komisji Europejskiej i międzynarodowych instytucji finansowych, że ono jest serio.** My nie możemy się tutaj ogrywać, ale też za żadną cenę nie może powstać wrażenie, że Polska chce kuglować w tych liczbach i tych agregatach partnerów zewnętrznych, bo to może się, odpukać, ale źle skończyć.

Sytuacja jest rzeczywiście bardzo ciężka. Nie jest moją intencją nikogo straszyć kontekstem zewnętrznym. Sami analizujecie państwo, choćby dlatego, że sami macie bardzo dużo relacji z różnymi krajami i finanse waszych gmin też po części zależą od tego, jak wygląda świat zewnętrzny. Ale jeśli chodzi o niektóre kraje Unii bardzo trudno nawet o ślady optymizmu. Prosiłbym też państwa o zrozumienie. Wszystko to co robimy dzięki temu, że sytuacja w Polsce jest nie najgorsza, to są aksamitne pieszczoty w porównaniu do tego, co dzieje się i co będzie działo się w dużej w grupie państw UE.

Jeśli proponujemy też takie działania również w segmencie finansów publicznych w samorządzie, to dlatego żeby uniknąć za pół roku, za rok czy za dwa lata działań, które spowodują, że będziemy tęsknili za tym sporem, który towarzyszył temu projektowi. Bo jak obserwujecie zdarzenia w niektórych krajach to widzicie, że tam naprawdę szczytem marzeń jest taka debata, jaką dzisiaj toczyliśmy w tej sali i w Polsce na temat finansów publicznych.

Jeszcze raz dziękuję za praktyczną gotowość do współpracy i dzięki tej waszej reakcji widzę, że jesteśmy znowu do przodu w tej trudnej materii.

