Jednostki samorządu terytorialnego, a właściwie ich wybieralni szefowie, wcale nie zastanawiają się nad rozstrzygnięciem dylematu – inwestować czy wegetować, ponieważ już dawno temu postanowili być inwestorami.

Z małym wyjątkiem – powiaty są najsłabszym przykładem działania samorządu w roli inwestora rynkowego, ponieważ są pozbawione możliwości zdobywania dochodów własnych w zakresie przysługującym miastom lub gminom, mają także mniejszą skalę redystrybucji dochodów z deklaracji podatkowych PIT i CIT (odpowiednio cztero- i pięciokrotnie w stosunku do gmin).
W tej relacji samorząd wojewódzki jest czasowo w uprzywilejowanej pozycji gestora dotacji z budżetu Unii Europejskiej w regionalnych programach operacyjnych, co zapewnia mu silną pozycję polityczną w regionach, na niekorzyść rządowego policjanta w terenie, jakim stał się wojewoda.

Samorząd jako inwestor rynkowy

Inwestor, jakim jest gmina, postępuje racjonalnie i rynkowo, tzn. dokonuje oszczędnego planowania w granicach swoich zaplanowanych dochodów własnych, dochodów na zadania zlecone, subwencji oświatowej lub planuje dający się opanować deficyt, za zgodą swoich radnych w roli „rady nadzorczej”.
Gmina poszukuje zatem różnych instrumentów finansowej obsługi inwestycji, tj. zwiększa dochody własne, poszukuje tanich źródeł finansowania w postaci dotacji rządowych, dotacji z budżetu UE, częściowo umarzanych pożyczek z funduszy ochrony środowiska, obligacji komunalnych lub w ostateczności kredytów bankowych.
Wyjątkiem na tej mapie stabilnie rosnących inwestycji są z jednej strony małe biedne gminy pozbawione możliwości rozwoju z powodu ograniczeń w dostępie do zasobów w postaci nieruchomości gruntowych lub innych szans rozwojowych, a z drugiej przeinwestowane niektóre duże miasta, których deficyty powoli zaczęły wymykać się spod kontroli, zaś zasoby w postaci nieruchomości gruntowych straciły w kryzysie na atrakcyjności.
W skali małej gminy problemy z obsługą zadłużenia i niewypłacalnością mogą być relatywnie małe (przy skali rocznego budżetu np. do 20 mln zł), ale w przypadku dużego miasta (z budżetem wartości kilku miliardów zł rocznie) skala pytań i możliwości rozwiązań dylematów rozwojowych rośnie.
[mc4wp_form id=”84″]
Obraz samorządu jako inwestora rynkowego osłabia fakt mechanicznego stosowania kryterium cenowego w zamówieniach publicznych, który powoduje wielokrotne realizacje tych samych tematów inwestycyjnych z powodu błędów jakościowych wykonawców i podwykonawców już raz zrealizowanych inwestycji i zakupów.

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

Ale przykład idzie z góry, a administracja rządowa usilnie wymaga od samorządu stosowania takich samych kryteriów wyboru (zamówienia publiczne), takich samych kryteriów zarządzania i kontroli (finanse publiczne), niezależnie od skali inwestycji czy wielkości budżetu.
Dylematy inwestycyjne dobrze oddaje przykład inwestycji drogowych. Kontrowersyjne rządowe inwestycje autostradowe dowiodły, że cena to nie wszystko. Odpowiedzialny inwestor decydujący 20 lat temu o wariancie inwestycji drogowej, którą sam miałby sfinansować, prawdopodobnie nie wybrałby autostrady, tylko drogę ekspresową (tańszą i łatwiejszą do zbudowania).
Błędy strategiczne powodują błędy jakościowe i nadmierne zadłużenie („poza budżetem"), przy wciąż brakującej sieci szybkich dróg ze sobą połączonych, mimo wielkich wysiłków i mobilizacji wszelkich zasobów finansowych i inwestycyjnych.
W zamian za to dysponujemy w 2012 r. siatką odcinków nowych dróg krajowych (w tym nielicznymi odcinkami autostrad), które nie są ze sobą funkcjonalnie powiązane. A użytkownicy komercyjni w wielkiej skali korzystają z dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych, omijając odcinki opodatkowane mytem, co znowu wywołuje potrzeby inwestycyjne i wydatki na remonty dróg na poziomie samorządów.
Polska samorządowa, w odróżnieniu od Polski rządowej, pełna jest udanych nowych inwestycji w sieci wodno-kanalizacyjne, drogi i chodniki, środki transportu zbiorowego, sport, rekreację, edukację, ochronę zdrowia i kulturę. Byłoby dobrze, gdyby nadal mogła robić to, w czym jest zdecydowanie sprawniejsza.

Reguła wydatkowa
Minister finansów postanowił przyjąć pozycję regulatora wydatków bieżących i inwestycyjnych miast i gmin, wprowadzając tzw. regułę wydatkową do finansów publicznych, przynajmniej do czasu wyjścia Polski z procedury nadmiernego deficytu. Na tę propozycję ostro zareagowali prezydenci niektórych dużych miast, których budżety znajdują się na granicy bieżącej wypłacalności.
Słusznie stwierdzili, że reguła wydatkowa odwraca tendencję zapoczątkowaną przez reformę samorządową, wyzwalającą u swoich początków wielki potencjał inwestycyjny samorządów, porównywalny z procesem wielkiej kapitalizacji. Kapitalizacja ta jest widoczna w wielkości budżetów gmin zarówno po stronie dochodowej, jak i wydatkowej.
Ranking 25 miast o największych dochodach (według danych GUS z 2010 r.) pokazuje, że w najlepszej sytuacji dochodowej są największe miasta (Warszawa, Wrocław, Kraków, Gdańsk, Poznań, Katowice) o przedziale 4–6 tys. zł dochodu na mieszkańca.

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

Ale zaraz obok znajdują się miasta o silnej marce promocyjnej (magnes morza i gór), rozwiniętej turystyce przyjazdowej, z kwitnącym biznesem konferencyjnym i uzdrowiskowym, o niewielkiej liczbie stałych mieszkańców lub na terenie suburbanizacji nieopodal dużych metropolii (Krynica Morska, Sopot, Sandomierz, Karpacz, Łeba, Szczawno-Zdrój, Świeradów-Zdrój, Jastarnia, Podkowa Leśna, Hel, Świnoujście, Polanica-Zdrój) w przedziale nawet do 15 tys. zł na mieszkańca (Krynica Morska), 9 tys. zł (Sopot), 5 tys. zł (Podkowa Leśna).
Mniej miejsc w czołówce zajęły miasta o rozwiniętym przemyśle wydobywczym lub przetwórczym (Tarnobrzeg, Płock, Tychy – dochód statystyczny poniżej 5 tys. zł na mieszkańca), ale inne tradycyjne ośrodki przemysłu wydobywczego (Kleszczów i Polkowice) nadal trzymają się mocno i średnie dochodowe na mieszkańca są tam kilkakrotnie wyższe niż średnia krajowa.
Wysokie dochody plus zaplanowane deficyty przekładają się na duże wydatki, w tym inwestycyjne. Liderująca gmina Kleszczów ma plan dochodów na 2012 r. w kwocie aż 237 mln zł, przy nadwyżce 3 mln zł nad wydatkami, a liczba pracujących tam osób niemal dziesięciokrotnie przekracza liczbę mieszkańców. W skali kraju wydatki inwestycyjne samorządów już w 2010 r. przekroczyły rocznie 43 mld zł, w tym gmin – 16 mld zł, miast na prawach powiatu – 13 mld zł, województw – 10 mld zł, powiatów – 4 mld zł. Dla porównania Grupa Orlen miała największe wydatki inwestycyjne w wysokości ok. 4 mld zł rocznie (w 2008 r.).
Niski początkowo dług sektora samorządowego w 2000 r. startował wraz z niskim poziomem wydatków inwestycyjnych (ok. 13 mld zł), ale wzrósł przez okres tylko dziesięciu lat (2000–2009) z 9 do 39 mld zł. Deficyty osiągnęły w swoich budżetach wtedy: 1805 gmin, 260 powiatów, 63 miasta na prawach powiatu i 12 województw. Jedną z przyczyn takiego stanu może być fakt, że osiągane w tym czasie statystycznie notowane wskaźniki wydatków na inwestycje budżetu państwa osiągnęły rocznie tylko ok. 15 mld zł (w 2009 r., z ok. 7 mld w 2000 r.), przy odnotowanym statystycznie długu publicznym krajowym wielkości 454 mld zł. Reguła wydatkowa znacznie ograniczy inwestycje gmin i spowoduje mniejsze wpływy do budżetu z tytułu VAT od inwestycji. Impuls rozwojowy również będzie mniejszy, ponieważ wydatki inwestycyjne w skali np. 50 mld zł przez 4 lata dałyby 200 mld zł, a wydatki inwestycyjne w skali 30 mld zł dadzą tylko 120 mld zł. I to w sytuacji, kiedy kraj potrzebuje szybkich połączeń drogowych, kolejowych, transportu szynowego w miastach, wykorzystujących efekty synergii, a nie rozproszenia.

Większa skala optymalizacji podatkowej

Zyskuje po raz kolejny na aktualności temat optymalizacji podatkowej, tj. zwrotu podatku VAT w gminach z dokonanych inwestycji. Pierwsza fala optymalizacji miała

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

miejsce w latach jeszcze przedakcesyjnych dotacji, m.in. z programu SPO Transport i programu SAPARD.
Obecna fala ma trzy istotne powody o szerszym zasięgu – po pierwsze, zapowiedzi ministra finansów i jego reguły ograniczającej wydatki na inwestycje (czytaj: powiększanie deficytu ponad ustaloną normę), po drugie, wprowadzenia podatku od kopalin (czytaj: podatku, który ściągnie rząd, ograniczając tym samym wpływy od firm wydobywających kopaliny do budżetów samorządów) oraz po trzecie, zapowiedzi Komisji Europejskiej, że w latach 2014–2020 podatek VAT nie będzie stanowił kosztu kwalifikowanego w dotacjach (czytaj: powiększy się udział własny gmin w nakładach na dotowane inwestycje, ze średniego przedziału 5–15 proc. do 25–35 proc. wartości projektu).
Zgodnie ze strategią „Europa 2020”, na znaczeniu stracą dotowane dotąd projekty prostych inwestycji drogowych, natomiast zyskają wnioskodawcy projektów inwestycji w niekonwencjonalne źródła energii, gaz, ciepło, wodę, ścieki, składowanie i przetwarzanie odpadów stałych, zwalczanie zanieczyszczeń i nadmiernych emisji.
Wspomniane nadchodzące trzy silne bodźce finansowe plus nowe zadania strategiczne, przy skali ograniczeń możliwego deficytu z powodu prowadzenia nowych inwestycji (np. o 5 mld zł brutto rocznie w całym sektorze samorządowym), mogą przełożyć się na powszechniejsze decyzje optymalizacyjne gmin i miast.
Z takich możliwości optymalizacyjnych skorzystało już wiele dużych miast, które niejako przy okazji wypchnęły część zadłużenia poza swoje budżety, kierując część zadań poza gospodarkę budżetową, do spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, ale z ich większościowym udziałem.
Przykłady z branży wodno-ściekowej pokazują jednak, że część z nich podnosi ceny w sposób niekontrolowany i niemający wpływu na polepszenie jakości usług, w sposób niekoniecznie wymuszony „ręką rynku”, tylko „ręką właściciela”. Na tych samych terenach działające komunalne zakłady budżetowe mniejszych gmin potrafią utrzymać niższe ceny bez znaczącego obniżania jakości usług.

Perspektywa metropolitalna

Jesteśmy świadkami postępującej metropolizacji polityki regionalnej, czyniącej beneficjentami nadchodzących lat duże miasta kosztem małych gmin. Wrocław, Poznań, Gdańsk i Warszawa stworzyły już instytucjonalne podstawy do tworzenia metropolii w miejsce niezorganizowanych spójnie aglomeracji, ale nie nadążają za tym zmiany w otoczeniu prawnym.
Niezależnie od potrzeby powstania ustawy metropolitalnej nastąpi konsolidacja

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

podmiotów podatkowych podległych dużym miastom (aby można było w większej skali wykorzystać m.in. zwrot VAT od inwestycji). Polityka metropolitalna napotyka jednak napięcia natury sieciowej, które powstały w procesie spontanicznego tworzenia dużych aglomeracji.
Sieci wodociągowe, ściekowe, odpadowe, ciepłownicze, transportowe, internetowe, handlowe rozpięte na wielu planach zagospodarowania lub na białych plamach bez tych planów posiadają wielu właścicieli (miast, podmiejskich gmin, zakładów komunalnych, spółek handlowych), którzy niełatwo dadzą się połączyć w metropolię na wzór Hanoweru czy Barcelony.
Metropolia to sieć rozwoju cywilizacyjnego, łącząca kapitał intelektualny i finansowy o znaczeniu krajowym i globalnym. Metropolie polskie to 16 mln mieszkańców w 12 ośrodkach (stolicach regionów, bez warmińsko-mazurskiego, opolskiego, lubuskiego i świętokrzyskiego), a 10 proc. dodają do tej populacji jeszcze studenci.
Pozostawienie na mapie 21 regionów miejskich poza 12 metropoliami dokonałoby znaczącej zmiany na mapie administracyjnej – zniesienia 130 powiatów.
Metropolie dają większe możliwości rozwojowe tzw. mix government z udziałem trzeciego sektora i sektorów kreatywnych.
Barcelona dokonała inwestycji metropolitalnych na skalę kilkudziesięciu miliardów euro i nasze największe miasta zmierzają nieuchronnie w tym kierunku, chociaż w takiej formule nie wydały jeszcze ani złotówki. Istnieją już jednak dobre praktyki wypracowane w związkach lub porozumieniach międzygminnych.

Z Unią, ale jaką?

Myślenie w duchu Unii Metropolii Polskich może się okazać dla Polski o wiele ważniejsze niż myślenie i działanie pod dyktando europejskiej deklaratywnie ekologicznej ekonomii. W Unii Europejskiej istnieje ponad 100 tysięcy organów samorządowych odpowiadających za edukację, środowisko, ochronę zdrowia i rozwój gospodarczy, które reprezentują w sumie 16 proc. unijnego PKB.
Samorządy odpowiadają również za 1/3 wydatków publicznych, aż 2/3 wydatków publicznych na inwestycje oraz 56 proc. wydatków na zatrudnienie. Zaskakujący dla wielu może być fakt, że unijna legislacja wdrażana jest głównie przez samorządy (70 proc.), a nie rządy krajowe (30 proc.), co daje samorządom szczególną pozycję w uzgadnianiu kierunków rozwoju Unii. A zatem bez potęgi samorządów europejskich brukselscy eurokraci niczego nie mogliby wdrożyć.
Narzędzia polityk regionalnych to obecnie wielopoziomowe zarządzanie, spójność terytorialna, nieformalne struktury uczestnictwa oparte na nowych technologiach,

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].

aktywniejszy udział samorządów w procesie legislacyjnym oraz ewaluacja. Kryzys strefy euro ujawnił jednak widoczne słabości rządów centralnych i Komisji Europejskiej.
Konkurencyjność, usieciowienie i zrównoważony rozwój potrzebują dla nabrania realności większej władzy regionów w definiowaniu i wdrażaniu polityk. Współpraca regionalnych i lokalnych interesariuszy ma stanowić remedium na zbiurokratyzowanie Brukseli i oderwanie od życia rządów centralnych. Podmioty ekonomii społecznej i jednostki trzeciego sektora mają wspomagać proces zarówno pisania, jak i wdrażania polityk. Ten ostatni postulat bywa, niestety, deklaratywny, gdyż udział konsultacji społecznych w procesie podejmowania decyzji przez samorządy wykazuje wyraźny deficyt, szczególnie w Polsce.
Czy rzeczywiście najważniejsze będą wielkości budżetów rozwojowych? A może zapobieganie konfliktom, jakie czekają Unię i Polskę wobec kryzysu w strefie euro? Już niedługo przekonamy się, czy z ambitnych planów realizacji polityki spójności coś dobrego wyniknie, czy to raczej liderzy największych krajów zajmą się uciszaniem restrukturyzacyjnych pretensji (czytaj: budżetów na infrastrukturę) i narzucą własny dyskurs nowej zielonej ekonomii i ratowania euro (czytaj: budżetów na energię odnawialną, zaawansowane technologie i pomoc dla takich krajów, jak Grecja, Hiszpania i Portugalia).
Istnieje ryzyko, że ten drugi wybór wynikający z kryzysowej sytuacji będzie trudny do przyjęcia dla Polski. To, czy rachunki za prąd i gaz będą mniejsze, czy nadal będzie nam trudno podróżować po kraju bez korków w miastach i na autostradach, zależeć będzie bardziej od decyzji krajowych i lokalnych polityków, niż od manny z brukselskiego nieba, bo duża skala bezzwrotnej pomocy dotacyjnej może już się nie powtórzyć.
Po 2012 r. dla rozkwitu inwestycji samorządowych potrzebne są nowe impulsy strategiczne wraz ze stabilnymi źródłami finansowania, uzgadniane w strategiach rozwoju, skoro wyczerpał się już dar losu zesłany w wyniku ustaleń przy zielonym stoliku pewnej międzynarodowej federacji piłkarskiej.

Źródło: Wspólnota. Czytaj dalej…

Materiał pobrany ze strony Instytutu Sobieskiego, sobieski.org.pl[autor].