

Trwający kryzys gospodarczy obnażył wszelkie słabości państw w zarządzaniu finansami. Szczególnie dotkliwie zostało to odczute przez jednostki samorządu terytorialnego, ponieważ w znacznym stopniu są one uzależnione od kondycji finansów publicznych na szczeblu krajowym. Dodatkowo liczne i nieskoordynowane ze sobą zmiany przepisów doprowadziły do sytuacji, w której wielu samorządowców nie jest w stanie efektywnie gospodarować posiadanymi zasobami, co prowadzi do podejmowania niezwykle trudnych decyzji obciążających całe społeczeństwo.

Analizując obecny stan finansów samorządowych należy zastanowić się nad głównym źródłem istniejących problemów. Z jednej strony oczywistym wydaje się, że pogorszenie sytuacji gospodarczej w ciągu ostatnich trzech lat musiało w jakiś sposób wpłynąć na kondycję budżetów JST. Z drugiej jednak nie ma żadnych realnych oznak, żeby cała gospodarka, a tym samym sektor samorządowy były w głębokim kryzysie. Powyższe zdanie potwierdzają publikowane przez Ministerstwo Finansów informacje z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego, które ukazują stabilną sytuację dochodów w całym sektorze.

W ciągu ostatnich lat nie doszło do istotnej zmiany struktury dochodów JST. Co prawda zmniejszeniu uległ udział dochodów własnych oraz z podatków centralnych, jednakże dodatnia dynamika dochodów ogółem została zachowana. Analogiczna analiza przeprowadzona dla wydatków również nie wskazuje na istnienie poważnych problemów. Dodatkowo należy zaznaczyć, że samorządy są jednymi z największych inwestorów w Polsce. Wysokie nakłady widoczne były szczególnie w latach 2009 i 2010. Wówczas bowiem rozpoczęto realizację inwestycji na niespotykaną dotąd skalę. Wynikało to z zakończenia okresu przygotowawczego dla wielu przedsięwzięć oraz pozyskania na nie znacznych środków finansowych z funduszy unijnych. Wzrost inwestycji sprawił, że deficyt budżetów samorządowych był znacznie większy niż we wcześniejszych latach. Doprowadziło to do niemal dwukrotnego zwiększenia zadłużenia całego sektora w stosunkowo krótkim okresie. Jednak pomimo pogorszenia sytuacji gospodarczej, struktura wydatków nadal jest stabilna w związku z czym można byłoby przyjąć, że sytuacja finansowa samorządów jest na właściwym poziomie.

Niestety dane, na które powołuje się wielu ekspertów rządowych, nie uwzględniają zadań, które nałożono na samorządy w ostatnim okresie. Ponadto ukształtowany podział terytorialny sprawił, że istnieje znaczne zróżnicowanie zamożności poszczególnych regionów. Wynika to przede wszystkim z atrakcyjności inwestycyjnej gmin, ale również z przedsiębiorczości władz lokalnych, co w efekcie powoduje duże dysproporcje pomiędzy budżetami.

Z uwagi na powyższe czynniki wydaje się zatem, że głównym źródłem obecnych problemów w zarządzaniu finansami samorządów są nowe zadania oraz nieskoordynowane zmiany prawa. Trudno zliczyć ile ustaw wpływających na działalność sektora samorządowego uchwalił Sejm w ciągu ostatnich lat. Wprowadzono wiele nowych instytucji dotyczących zarówno stosunków wewnętrznych w gminach, jak i wpływających na życie mieszkańców. Uchwalona w 2003 r. ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, pomimo że początkowo nie zyskała aprobaty strony samorządowej, odpowiadała ówczesnym realiom oraz potrzebom. Jednakże liczne zmiany w systemie podatkowym zbiegły się z wprowadzeniem nowych zasad gospodarki finansowej sektora publicznego. Obowiązek przedstawiania wieloletniej prognozy finansowej, zakaz uchwalania budżetów z deficytem bieżącym, liczone z opóźnieniem „Janosikowe” oraz planowana reguła wydatkowa istotnie ograniczają samodzielność finansową gmin. Kłóci się to z podstawową i wielokrotnie przedstawianą przez kolejne rządy koncepcją decentralizacji zadań i finansów publicznych.

Warto w tym miejscu wskazać na zbliżenie się samorządów do ustawowych limitów zadłużenia. Obowiązujący do końca 2013 r. wskaźnik maksymalnego poziomu kosztów obsługi długu wynosi 15%. Planowana na 2012 r. jego średnia wartość szacowana jest na 7,5%, co pozostawia znaczny margines bezpieczeństwa. Jednak z uwagi na fakt wprowadzenia od początku 2014 r. indywidualnie liczonej dla każdego samorządu zdolności kredytowej, cały margines bezpieczeństwa został zlikwidowany. Rodzi to pytanie, czy samorzady zbliżają się do ustawowych limitów, czy limity zbliżają się do nich. Nie należy także zapominać o wielu nowych zadaniach nakładanych na samorząd bez jednoczesnego zagwarantowania odpowiedniego wsparcia finansowego z budżetu państwa. Uchwalanie kolejnych ustaw oraz dodawanie samorządom nowych zadań w istotny sposób ogranicza samodzielność finansową. W poniższej tabeli przedstawiono kilka wybranych przyczyn problemów finansowych samorządów wraz z określeniem ich źródła.

Póki co, ustawodawca zamiast starać się pomóc samorządom, wprowadza kolejne ograniczenia. Nie ulega wątpliwości, że mające miejsce w ostatnich latach osłabienie siły finansów lokalnych związane jest z nakładaniem na samorzady nowych zadań bez jednoczesnego uzupełniania udziału w dochodach publicznych. Z jednej strony wprowadzanie obostrzeń ma pozytywny wymiar, gdyż mobilizuje do poszukiwania oszczędności. Jednak nie należy zapominać, że sektor publiczny powołany jest do wykonywania zadań z zakresu użyteczności publicznej i dlatego trudno od niego oczekiwać realizowania zadań w oparciu o sztywno określone i oderwane od ludzkich problemów mierniki ekonomiczne. Natomiast działania podejmowane przez rząd w ostatnich latach zamiast przynieść pozytywny skutek w postaci realizowania wysokiej jakości usług publicznych, mogą spowodować próby poszukiwania przez władze samorządowe nowych dochodów, których ciężar ostatecznie poniosą mieszkańcy danej gminy. Doprowadzi to do sytuacji, w której sektor publiczny zamiast racjonalnie pobudzać gospodarkę do rozwoju, będzie marnotrawił pieniądze na realizację polityki państwa opiekuńczego, w którym jakość świadczonych usług publicznych będzie zbyt niska z uwagi na ich niedofinansowanie.

Praktyka przekazywania samorządom nowych zadań jest dla nich niezwykle krzywdząca. Obowiązujący w Polsce system podziału dochodów publicznych jest niewystarczający w odniesieniu do potrzeb jednostek samorządu terytorialnego. Zadania gmin, powiatów i województw w ciągu ostatnich lat uległy znacznemu rozszerzeniu. Wynika to z wcielania w życie idei decentralizacji organów administracji publicznej, która opiera się na słusznym założeniu elastyczności i szybkości działania. Koncepcja ta funkcjonuje prawidłowo pod warunkiem, że razem z nakładaniem na JST nowych zadań zapewnia się im właściwy udział w dochodach publicznych. Zasada adekwatnego finansowania jest ściśle powiązana z konstytucyjną gwarancją samodzielności i niezależności samorządu terytorialnego. Nieprzestrzeganie tej podstawowej reguły dobrego rządzenia prowadzi do sytuacji, w której brak odpowiedniego finansowania nowych zadań tłumaczy się kryzysem ekonomicznym, chociaż główną przyczyną słabszych wyników budżetów JST są zmiany prawa. Zbudowanie dobrego i trwałego systemu zasilania finansowego JST jest zadaniem niezwykle trudnym. Jednak wydaje się, że korzystając z doświadczeń ostatnich lat, możliwe jest zaproponowanie rozwiązań, które zapewnią efektywne i przejrzyste wykorzystanie dochodów publicznych przez sektor samorządowy.

*Źródło: Hubert Goska, materiał z konferencji „Rządzenie czy zarządzanie – kierunek dobrego rozwoju samorządu terytorialnego” realizowanego w ramach projektu „Kompetencje i przejrzystość JST kluczem do rozwoju lokalnego” współfinansowanego z funduszy europejskich, współrealizowanego przez ZPP.*