

Samorządy narzekają na ciągłe dokładanie zadań z zakresu administracji rządowej, ciężko im też gospodarować środkami na zadania własne. O to, jakie są największe wyzwania i problemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego Dziennik Warto Wiedzieć zapytał Andrzeja Opalę, członka Komisji Rewizyjnej Związku Powiatów Polskich, starostę łódzkiego wschodniego.

Andrzej Opala: Największym wyzwaniem finansowym powiatu jest to jak przysługujące dochody rozdzielić na realizację wszystkich zadań własnych. Główne dochody powiatu to transfery z budżetu państwa: subwencja ogólna, udział powiatu we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT), udział powiatu we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT), dotacje z budżetu państwa na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej.

Te dochody powiatu stanowią prawie 83% dochodów ogółem. Własnymi dochodami zbieranymi przez powiat jest: odpłatność pensjonariuszy domów pomocy społecznej, opłata komunikacyjna, opłata za zajęcie pasa drogowego i za umieszczanie urządzeń infrastruktury w pasie drogowym, wpływy z najmu pomieszczeń lub ich części.

Dziennik Warto Wiedzieć: Jakie są zatem największe bolączki finansowe powiatów?

AO: Problemów jest mnóstwo, np. prowadzenie domów pomocy społecznej przez powiat. Należało doprowadzić do tego, aby domy spełniały narzucone standardy, co podniosło przynajmniej w części koszt utrzymania pensjonariusza. Część pensjonariuszy jest umieszczona w domach na podstawie decyzji wojewody sprzed 1 stycznia 2004 r. i otrzymujemy na ten cel dotację celową z budżetu państwa. Niestety dotacja ta w rozliczeniu na pensjonariusza plus odpłatność pensjonariusza nie pokrywa faktycznego kosztu utrzymania, który i tak liczony jest bez wydatków remontowych i inwestycyjnych. Tak więc zmuszeni jesteśmy „dokładać” do bieżącego funkcjonowania domów.

DWW: Wspomniał Pan o subwencji oświatowej. Jak umiejętnie prowadzić szkoły i placówki oświatowe?

AO: Otrzymujemy część oświatową subwencji ogólnej, która jeszcze w żadnym roku budżetowym odkąd pamiętam w powiecie łódzkim wschodnim nie zabezpieczała kosztów funkcjonowania szkół i placówek oświatowych. Jest to zadanie własne powiatu, ale odgórnie regulowane obowiązками, które muszą być spełnione, np. podział na grupy na zajęciach lekcyjnych, które są kosztowne, a subwencja oświatowa wystarcza na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń nauczycieli i w niewielkiej części na odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych nauczycieli. A co z resztą wydatków: koszty energii elektrycznej, ogrzewania, sprzątnia, bezpieczeństwa i pozostałej obsługi? Znowu jest to kolejne zadanie, do którego trzeba „dokładać”.

To wszystko nie jest proste biorąc pod uwagę dochody jakimi dysponuje jednostka samorządu terytorialnego jaką jest powiat. Powiat nie posiada dochodów, które zależą od niego i które może kreować, o nie przepraszam, jest taki dochód – opłata za zajęcie pasa drogowego. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala stawki, które nie mogą być wyższe od maksymalnych stawek określonych przez ministra finansów.

Mamy problemy z odpowiednim finansowaniem zadań własnych, a dochodzą nam problemy z realizacją

zadań zleconych...

DWW: Wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej przez jednostki samorządu terytorialnego było i jest niedoszacowane.

AO: Realizacja tych zadań wymaga nie tylko wiedzy fachowej, ale i czasu, a dotacje celowe z budżetu państwa są na poziomie roku 2004. Wymagania wobec nas są coraz większe, kontrole z Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego rozliczają nas z każdej czynności i z każdego grosza. Dla przykładu – zadania wykonywane w ramach gospodarki nieruchomościami u nas wykonują pracownicy zatrudnieni na 8 etatach, a dotacja, którą otrzymujemy na ten cel w rozliczeniu na najniższe wynagrodzenie wystarcza na niecałe 3 etaty.

Ponadto zadania zlecone jakoś dziwnie się rozrastają, nie w wyniku zmian ustawowych, ale na podstawie rozporządzeń, uchwał Rady Ministrów albo wytycznych.

Te sprawy miały być systemowo rozwiązane, choć co tu rozwiązywać, wystarczyłoby żeby ustawodawca i budżet państwa przestrzegał obowiązujących unormowań prawnych.

Art. 49 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego mówi: „jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań”, a ust. 3, że: „kwoty dotacji celowych, o których mowa w ust. 1, ustala się zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju.”

Według mnie powinno być określone, na ile etatów jednostka samorządu terytorialnego otrzymuje dotację celową, a średnia na etat liczona nie według najniższego wynagrodzenia, a średniego wynagrodzenia np. w urzędzie wojewódzkim.

Przypomnę, że w Konstytucji RP jest zapewnione w art. 167, iż „jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”.

DWW: Jak w takiej rzeczywistości planować budżety?

AO: Jedno słowo „OSTROŻNIE”. Zaczynamy od planu dochodów w jednostce samorządu terytorialnego jaką jest powiat. Jest to bardzo proste z uwagi na fakt, iż otrzymujemy informację z Ministerstwa Finansów o planowanych wpływach powiatu z PIT i wielkości subwencji ogólnej ujętej w projekcie budżetu państwa na rok budżetowy oraz od wojewody o planowanych kwotach dotacji celowych na zdania własne, powierzone i zlecone. Pozostałe dochody własne są niewielkie i łatwo policzalne.

Problem się zaczyna przy planowaniu wydatków na rok budżetowy. Jeśli chodzi o potrzeby i wykonanie w porównaniu z poprzednimi latami, największymi konsumentami budżetu powiatu jest szeroko rozumiana pomoc społeczna. To 28,3% ogółu wydatków. Są to domy pomocy społecznej, piecza zastępcza, placówki opiekuńczo – wychowawcze, powiatowe centra pomocy rodzinie, punkty lub ośrodki interwencji kryzysowej, zespół ds. orzekania o niepełnosprawności i urząd pracy.

Kolejnym konsumentem budżetu jest oświata i edukacyjna opieka wychowawcza – 22,81% wydatków ogółem powiatu. Razem mamy już 51,10%.

Ponadto należy zabezpieczyć środki na zadania wykonywane przez starostwo powiatowe – całą obsługę urzędu, a jest to już kolejny wydatek w granicach 14,3% ogółu wydatków.

Biorąc pod uwagę „regulę wydatkową” wprowadzoną ustawą o finansach publicznych niewiele w samorządzie powiatowym pozostaje do podziału. Trzeba być naprawdę bardzo kreatywnym, żeby nałożone na powiat zadania wykonać dobrze i żeby sprostać wszystkim zgłaszanym potrzebom przez gminy, czy radnych powiatowych.

Niezbędna jest współpraca powiatu z gminami i dzięki niej można dużo więcej zrobić, choćby na drogach powiatowych, ale i także gminnych. Możemy pochwalić się dobrą współpracą.

DWW: Kiedy powiat ma już dług, to jak powinien nim zarządzać?

AO: Każda jednostka samorządu terytorialnego jest obciążona długiem wynikającym z wcześniejszych decyzji, czy to z zaciągniętych kredytów, bądź emisji obligacji.

Wprowadzenie od 2014 r. nowych unormowań w zakresie wyliczania indywidualnego wskaźnika spłaty zobowiązań w odniesieniu do dopuszczalnego wskaźnika spłaty zobowiązań (słynny art. 243 ustawy o finansach publicznych) skutkowało dużymi zastrzeżeniami, niektóre jednostki samorządu terytorialnego w Polsce miały problemy.

Na szczęście w powiecie łódzkim wschodnim nie mieliśmy i nie mamy do tej pory takich problemów, ale czeka nas duże i odpowiedzialne zadanie – przygotowanie projektu budżetu powiatu łódzkiego wschodniego na 2016 r.

W 2015 r. wskaźnik planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych wynosi 2,57%, natomiast dopuszczalny wskaźnik spłaty zobowiązań obliczony w oparciu o plan 3 kwartału roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy oraz o wykonanie roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy (wskaźniki ustalone w oparciu o średnią arytmetyczną z 3 poprzednich lat) wynosi odpowiednio 8,19% i 9,92%. Tak więc my możemy być spokojni.

DWW: Czy jest coś, co Pana zdaniem należy zmienić w prawie?

AO: Jest wiele unormowań, nad którymi należałoby się pokłonić i przeanalizować. W wielu zapisach ustawowych pokutuje stwierdzenie: „do zadań starosty należy", czy „starosta wykonuje".

W jednostce samorządu terytorialnego jaką jest powiat – starosta nie jest organem. Organami powiatu są rada powiatu i zarząd powiatu.

Ostatnio często komentowanym jest przypisane zadanie staroście, który nie jest samodzielnym organem w powiecie – chodzi o stwierdzenie zgonu przez lekarza lub inną osobę wyznaczoną przez starostę i wystawienie karty zgonu. Zadanie takie jest ujęte w ustawie z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych i rozporządzeniu ministra zdrowia i opieki społecznej z 3 sierpnia 1961 r. w sprawie stwierdzenia zgonu i jego przyczyny. Rozporządzenie to nie było nowelizowane od ponad pół wieku.

Wszyscy domagamy się przeprowadzenia zmian legislacyjnych, które będą jednoznacznie określać zasady wydawania kart zgonu oraz finansowania tego zadania z uwzględnieniem obowiązującego stanu

Potrzebna jest zmiana finansowania zadań zleconych - wywiad z Andrzejem Opalą

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: piątek, 30, październik 2015 23:00

Sylwia Cyrankiewicz-Gortyńska

Odsłony: 1947

prawnego z zakresu systemu ochrony zdrowia w Polsce.

DWW: Bardzo dziękuję za rozmowę.

AO: Dziękuję i pozdrawiam wszystkich Czytelników.