

Finanse są główną bolączką samorządów wszystkich szczebli. O tym, jakie są ich słabe strony i co powinno się w nich zmienić – zwłaszcza w odniesieniu do powiatów, które są pozbawione dochodów własnych – Dziennikowi Warto Wiedzieć opowiada prof. dr hab. Elżbieta Kornberger-Sokołowska, Dyrektor Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego na Uniwersytecie Warszawskim, członek Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów.

Dziennik Warto Wiedzieć: Jaki jest nasz system finansów samorządowych?

Elżbieta Kornberger-Sokołowska: Punktem wyjścia jest stwierdzenie, że od tego jakimi środkami finansowymi dysponują samorządy, uzależniona jest możliwość wykonywania zadań. I tę możliwość z jednej strony wyznaczają przepisy, które dotyczą źródeł finansowania, a z drugiej te przepisy, które nakładają zadania do wykonania – a więc tym samym konieczność poniesienia określonych wydatków.

I teraz, jak porównujemy te źródła i zadania, to pojawia się nam zasada adekwatności. A więc zasada która mówi o tym, że środki finansowe powinny umożliwić samorządom realizację zadań. A jeśli pojawiają się nowe zadania, to trzeba samorządom zabezpieczyć środki. To jest fundamentalna zasada wynikająca z Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego i z Konstytucji RP. Zasada jest dość dobrze opisana. Są jednak liczne przejawy naruszeń tej zasady. Poświęciłam temu monografię.

DWW: Jakie zatem są możliwości samorządów, żeby domagać się realizacji tej zasady? Jak to wygląda w praktyce?

EKS: Oczywiście te możliwości są dość ograniczone, mimo, że samorządy mają prawo do samodzielności, mają prawo składania skargi do Trybunału Konstytucyjnego, mają zagwarantowaną ochronę sądową. To wszystkie te środki nie są jednak w pełni skuteczne.

Jaka jest praktyka? System finansowy był kształtowany przy tworzeniu poszczególnych szczebli samorządowych, dotyczy to także powiatów. Przechodził oczywiście pewną ewolucję. Mamy obecnie taki system, który w bardzo niewielkim stopniu podlega zmianom. Od roku 2004, od kiedy funkcjonuje ustawa o dochodach JST, utrzymuje się on we w miarę ustabilizowanym kształcie.

Jaki jest podstawowy problem? W przypadku powiatów – struktura ich dochodów, która mówi o tym, że dominującą rolę odgrywają subwencje i dotacje, czyli transfery z budżetu państwa. Powiaty dysponują tylko takimi dochodami, które są formalnie zaliczone do dochodów własnych, bo udziały w obu podatkach dochodowych są dochodami formalnie tylko uznanymi za własne.

DWW: Czyli wpływy z tych podatków nie są tak naprawdę zależne od powiatów?

EKS: Dokładnie tak. Jeszcze gminy mają jakieś instrumenty pozwalające wpływać na zintensyfikowanie dochodów, poprzez przyciąganie podatników tego podatku. Chociaż, i to dotyczy także szczebla powiatowego, to nie wiemy tak do końca, które części podatku płaconego przez danego podatnika są przypisane do określonego powiatu. Nie mamy wystarczająco jasno określonego formalnego kryterium takiego jak zameldowanie w danym miejscu, co się przekłada na to, że podatnik ma możliwość wyboru, gdzie podatek będzie płacił. I to jest pewien problem, bo może uzyskiwać świadczenia publiczne ze strony danej jednostki, ale nie przyczynia się finansowo do jej funkcjonowania. I to jest kwestia ciągle nierozwiązana. Oczywiście samorządy mogą motywować podatników, prosić, namawiać, ale to są naprawdę bardzo ograniczone możliwości. To wszystko się nam „rozjeżdża” - zakres świadczeń

uzyskiwanych ze środkami, które wnosi się do tego wspólnego budżetu. I to jest oczywiście problem udziałów. Ale nie jedyny.

DWW: A inne problemy udziałów?

EKS: Dochody są dość ściśle związane z fazą koniunktury gospodarczej, czyli są podatne na wahania cyklu koniunkturalnego. I oczywiście w sytuacji, gdy mamy silny wzrost gospodarczy, to te dochody rosną. Ale jeśli mamy do czynienia ze spowolnieniem gospodarczym, już nie mówiąc o recesji, to wtedy istnieje realne zagrożenie, że te dochody bardzo znacząco obniżą się, co będzie problemem. **Samorządy nie mają natomiast skutecznych instrumentów, żeby przeciwdziałać cyklom koniunktury.** Wobec tego, one bezpośrednio ponoszą skutki finansowe pewnych – w stosunku do tego systemu obiektywnych czynników – jakim są fazy koniunktury. W sytuacji, gdy powiat ma mały zasób środków – tych swoich, nie ma on czym wypełnić luki, która powstaje w dochodach. To jest istotny problem. Mamy też tak ukształtowany system dochodów powiatu, który w niewielkim stopniu motywuje je do aktywnego działania. Ten system nie działa mobilizująco, skoro wszystko zależy od budżetu centralnego. To tylko zachęca, żeby starać się o te środki. Ale jeśli chodzi o subwencje, to powiaty i tak nie mają wpływu na ich wyliczanie. Jeśli chodzi o dotacje – można prosić o dodatkowe wsparcia, ubiegać się o środki unijne. Ale tu już uczestniczy się w takim „konkursie piękności”. Kryteria zaś są określone na tyle nieprecyzyjnie, że nie muszą, ale mogą być silnie upolitycznione.

DWW: Mówiąc o koniunkturze, może warto powiedzieć o skutkach Brexitu?

EKS: To jest raczej bardziej długofalowe wyzwanie, ale przecież samorządy też muszą być przygotowane na ewentualne skutki nie tylko gospodarcze, ale i społeczne. Bo jeżeli zaczną wracać ludzie z Wielkiej Brytanii, to zmieni się struktura zatrudnienia i wskaźniki bezrobocia. Będzie mieć miejsce ograniczenie transferów z Unii Europejskiej. Samorządy muszą być przygotowane a przynajmniej mieć jakieś koncepcje w tym zakresie. Oznacza to, że trzeba o tym myśleć i mówić. Można się jeszcze doszkolić. Uczymy o tym, np. u nas w Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego na Uniwersytecie Warszawskim. Od 25 lat kształcimy specjalistów z zakresu prawa samorządu terytorialnego i polityki regionalnej.

DWW: Problemem jest słynne Janosikowe.

EKS: Nie ma chyba potrzeby, żeby ten temat szerzej rozwijać. Mamy tu do czynienia ciągle z sytuacją, gdzie z założenia funkcjonują rozwiązania tymczasowe. Ale jak wiemy, takie prowizorki działają zawsze najdłużej. I na kolejny rok wiemy, że nie szykują się zmiany w tym zakresie. Nie chcę już nawet powtarzać argumentów, dlaczego Janosikowe jest niesprawiedliwe. Tym zajmował się Trybunał Konstytucyjny. Problem polega na tym, że mamy do czynienia z trzema stronami: beneficjentami i płatnikami tego systemu oraz z budżetem państwa, przez który pieniądze przechodzą. I jeżeli teraz płatnicy twierdzą, że system jest nieprawidłowy, beneficjenci – że te pieniądze są im niezbędne, a budżet nie chce podjąć się dorzucenia środków, to mamy sytuację nie do rozwiązania. I tak jest od lat i nikt nie chce podjąć właściwych decyzji. Przy czym wydaje mi się, że jedynym sensownym rozwiązaniem jest ogólniejsza dyskusja o mechanizmach finansowania samorządów. Tego nie da się załatwić tylko w jednym kawałku – Janosikowego. To musi być rozpatrzone w szerszym kontekście. Wymaga gruntowniejszej dyskusji nad modelem finansowania. Oczywiście ja tutaj nie nawołuję do rewolucji w systemie finansowania, bo finanse lubią zmiany ewolucyjne. Mamy wyzwanie, żeby zacząć dyskusję. Aktualnie prowadzone dyskusje nie przekładają się na zmiany legislacyjne...

DWW: Kolejna kwestia to z pewnością wskaźnik zadłużenia. Czy on w ogóle ma sens?

EKS: Limitowanie zadłużenia na pewno ma sens. Chociaż w moim przekonaniu większość samorządów nie zadłuża się nadmiernie i nieodpowiedzialnie. Ale prawo musi być przygotowane na sytuacje bardziej ekstremalne. I w gruncie rzeczy nie jest dostatecznie na takie sytuacje przygotowane. Konstrukcja wskaźnika wymaga poprawienia. To jest już zdiagnozowane. Też nie będę powtarzać wszystkich argumentów. Chociażby zmienione powinno być oparcie wskaźnika o dane historyczne. Fazy koniunktury zaburzają, zawyżają albo zaniżają wskaźnik. Wskaźnik zawyża też sprzedaż majątku, która ma charakter incydentalny.

Nie mam wątpliwości, że wskaźnik wymaga poprawienia. Ponadto wymaga rozwiązania możliwość zadłużania się w parabankach i niewiarygodnych instytucjach powiększających co i raz swoje oferty dla samorządów. W gruncie rzeczy żerują one na publicznych środkach. To powinno być jak najszybciej ukrócone. Powinna być wprowadzona prawna możliwość upadłości samorządów, oczywiście nie takiej, że przestaje istnieć dana jednostka. Chodzi także o rozwiązania przeciwdziałające nieodpowiedzialnym zachowaniom władz samorządu. Mamy przecież takie sytuacje. Tymczasem ustawodawca tylko się im przygląda, wiedząc, że mechanizmy nadzoru są niedostateczne. Skrajne rozwiązania, kiedy wchodzi komisarz nie uzdrowią same z siebie sytuacji. Bo ten komisarz cudów nie robi. Chodzi o wypracowanie mechanizmów przeciwdziałania *ex ante*, a nie tylko o zmienienie decydenta, który przychodzi gdy sytuacja jest zła albo bardzo zła.

DWW: Może warto odnieść się do diskutowanych ostatnio nowych zadań, które zostały nałożone na samorządy. Na przykład obsługa programu 500 plus bez pokrycia finansowego.

EKS: Pieniądze są przekazywane. Powiaty dostały 1% na obsługę. Gminy – więcej. Nie wiemy jednak, czy ta wyliczona kwota na obsługę programu jest wystarczająca czy też nie. To okaże się po mniej więcej roku funkcjonowania tego programu. Trzeba pamiętać, że wypłaty są realizowane w formie zadań zleconych finansowanych dotacjami celowymi.

Od lat mamy sytuację, kiedy nakładane zadania zlecone są niedoszacowane i wobec tego nie wiemy co by się stało, gdyby budżet państwa przeznaczył za mało środków w przypadku niektórych samorządów na realizację tego programu. Bo od lat samorządy wykazują, że realizują zadania, na które dostają za mało środków. Nie mamy mechanizmu, który zabezpieczałby samorządy w dostateczny sposób, gdyby taka sytuacja się wydarzyła. Zwracam uwagę, że mechanizmów właściwej obrony samorządów nie ma. Zakładam tu dobrą wolę wszystkich stron. Ale nie potrafię powiedzieć, co będzie.

DWW: Jeśli mówimy o powiatach, to komentarza wymagają także propozycje rządu w zakresie ochrony zdrowia.

EKS: Powiaty, miasta na prawach powiatu są jednostkami założycielskimi dla jednostek leczniczych, ale mają bardzo ograniczony wpływ na to, jak ten szpital funkcjonuje i jakie zaciąga zobowiązania, czyli jakie generuje długi. I w tym kontekście po pierwsze należy ocenić propozycję, żeby samorządy finansowały w sposób dobrowolny niektóre świadczenia dodatkowe gwarantowane dla swoich mieszkańców. Przede wszystkim to narusza zasadę równości. Mówi o tym wydana przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów opinia, zwracająca uwagę na mankamenty związane z niekonstytucyjnością proponowanych rozwiązań. Ja jestem członkiem tej Rady.

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: piątek, 02, wrzesień 2016 00:00

Sylwia Cyrankiewicz-Gortyńska

Odśloni: 1683

DWW: O nierównym dostępie do świadczeń medycznych mówią w tym kontekście także samorządowcy. Co na przykład w sytuacji, kiedy gdzie indziej się leczy a gdzie indziej opłacam składki – mam prawo się leczyć i korzystać ze wszystkiego w nowym systemie?

EKS: To może skłaniać do różnych zachowań, może i zgodnych z prawem, ale raczej nieetycznych. Ktoś wiedząc, że jest chory, licząc na korzystanie z dodatkowych świadczeń, zacznie odprowadzać podatki gdzie indziej. A potem wróci do poprzedniego miejsca. To jest na pewno problem.

Z punktu widzenia finansów samorządowych to też jest problem, ponieważ jak można oczekiwać, na samorządy będzie wywierana pewna presja, żeby tego rodzaju świadczenia finansować. Czyli innymi słowy można powiedzieć, że przechodzimy na dofinansowanie budżetowe ochrony zdrowia – z budżetów publicznych. I to jest w moim przekonaniu bardzo niepokojące. Oczywiście nie mówi się nic o żadnych dodatkowych środkach, czyli zadania będą mogły być realizowane tylko wtedy, kiedy samorządy będą miały jakieś wolne środki. No, ale jak w sytuacji finansowej powiatów mówić o takich wolnych środkach?

Kolejną kwestią jest to, że jeśli dana jednostka lecznicza nie jest w stanie spłacić swoich zobowiązań, to albo samorząd musi to sfinansować albo podjąć decyzję o jej likwidacji. Są takie przypadki, że zadłużenie szpitala jest równe budżetowi samorządu. Ciekawe, jak taki samorząd podejmie decyzję o likwidacji szpitala? Nawet jeśli takie przypadki są skrajne, to i tak kwoty są znaczące, a decyzja niezwykle trudna. To wymaga dyskusji o całym mechanizmie, a nie przerzucania na samorządy odpowiedzialności za funkcjonowanie danej jednostki. Bo to na samorząd spadnie odpowiedzialność, że w takim razie zamykamy szpital. Podczas gdy on nie bardzo miał wpływ ani na zarządzanie, ani na procesy restrukturyzacyjne i naprawcze, które zaszły w tej jednostce.

DWW: Bardzo dziękuję za rozmowę.

***Elżbieta Kornberger-Sokołowska** – prof. dr hab. nauk prawnych. Wykłada na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz w Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego UW, którego jest dyrektorem. Centrum jest jednostką na prawach wydziału utworzoną przez Wydział Prawa i Administracji oraz Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW. Prowadzi studia licencjackie, magisterskie i podyplomowe – te ostatnie skierowane są w szczególności do wójtów, prezydentów, starostów oraz współpracujących z samorządami pracowników organizacji pozarządowych i lokalnych działaczy społecznych. Ze względu na szerokie i wielodyscyplinarne ujęcie problematyki samorządu w programie studiów są one szczególnie ofertą dla radnych i kandydatów na radnych.*

Prof. dr. hab. Elżbieta Kornberger-Sokołowska specjalizuje się w zagadnieniach prawa sektora finansów publicznych, w szczególności w problematyce systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego.

Autorka licznych publikacji z zakresu prawa finansowego.