Kto zapłaci?

Kategoria: Felietony
Opublikowano: poniedziałek, 09, maj 2022 12:20
Grzegorz P. Kubalski
Odsłony: 1990

Przedłużająca się wojna rosyjsko-ukraińska pociąga za sobą konieczność zaistnienia rozwiązań prawnych i finansowych obliczonych na długoterminowe działanie. W toku poszukiwania takich rozwiązań pojawiają się tarcia między rządem a samorządem odnośnie rozkładu obciążeń finansowych – choć z punktu widzenia pojęciowego sytuacja jest właściwie jasna.

Każda jednostka samorządu terytorialnego jest – jak mówią to uczeni administratywiści – przymusową korporacją publicznoprawną realizującą zadania publiczne w swoim imieniu i na własne ryzyko. Mówiąc prościej – każda gmina, powiat i województwo to ogół mieszkańców danego obszaru. Mieszkańcy ci tworzą wspólnotę samorządową, a jej celem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb. Jednostka samorządu terytorialnego to zatem osoby zamieszkujące na danym terenie wspólnie dbające o zaspokajanie swoich potrzeb. Oznacza to jednak, że świadczenie usług dla osób, które nie są członkami danej wspólnoty samorządowej co do zasady nie są zadaniem własnym i mogą być finansowane z budżetu danej jednostki jedynie na zasadzie dobrowolności.

Uchodźcy z Ukrainy na obecnym etapie ich pobytu nie są – co do zasady – członkami poszczególnych wspólnot samorządowych, gdyż nie mają w Polsce swojego miejsca zamieszkania. Przebywają tutaj, ale ich myśli, ich centrum aktywności życiowej pozostały w ich ojczystym kraju. Przebywają, ale planują powrót – tym bardziej, że do Polski trafiły przede wszystkim kobiety z dziećmi, podczas gdy ich mężowie i ojcowie pozostali na Ukrainie. Oznacza to jednak, że obecnie są u nas gośćmi – to jednak oznacza, że rzeczywiste koszty ich pobytu i świadczenia obligatoryjnych usług publicznych muszą być pokrywane z budżetu państwa jako wyraz pomocy jednego państwa dla drugiego. Z budżetów samorządowych mogą być pokrywane wydatki związane z fakultatywnymi usługami publicznymi, czy ze świadczeniem usług obligatoryjnych na poziomie wyższym niż nakazuje ogólnopolski standard – w oparciu o możliwości i wolę poszczególnych wspólnot lokalnych.

Wydawałoby się, że są to oczywiste prawdy. Jest jednak inaczej. Dobrym przykładem może tu być kwestia finansowania przedszkoli. Zaproponowane ze strony rządowej środki na jednego przedszkolaka z Ukrainy mają się nijak do rzeczywistych kosztów prowadzenia przedszkoli – pozostałą część tych kosztów ma ponieść dana gmina prowadząca przedszkole.

Analogiczna sytuacja pojawia się w odniesieniu do edukacji w szkołach. Tutaj co prawda na każdego ucznia – niezależnie od tego czy jest on obywatelem polskim, czy nie – przysługuje znormalizowana kwota (standard A) ewentualnie modyfikowana dodatkowymi wagami, ale i tak w realiach praktycznie wszystkich gmin i większości powiatów jest ona za niska, by pokryć wszystkie bieżące koszty edukacyjne. Najwięcej dopłacają do funkcjonowania szkół miasta na prawach powiatu – i nie jest to konsekwencja ich rozrzutności. Rynek pracy w tych miejscach jest bowiem taki, że bez zwiększenia wynagrodzeń nauczycieli ponad ministerialne minimum nie będzie możliwości zapewnienia odpowiedniej kadry. Nie zauważanie tego faktu znów prowadzi do sytuacji, w której z budżetu danego miasta przymusowo należy wydać środki.

Na ten moment nie jest to problem, gdyż jednostki samorządu terytorialnego w poczuciu zarówno odpowiedzialności, jak i solidarności ponoszą dodatkowe wydatki z własnych budżetów. Pomocą jest też ofiarność społeczeństwa jako takiego i aktywne działanie organizacji pozarządowych. Sprawdza się to jednak w warunkach nagłego kryzysu i doraźnie. W dłuższej perspektywie czasu potrzebne są rozwiązania sprawiedliwe i systemowe. Tymczasem trudno oprzeć się wrażeniu, że dalej działamy przede wszystkim reaktywnie, próbując sobie poradzić na bieżąco z pojawiającymi się wyzwaniami – nawet wówczas, gdy można je przewidzieć.

Phoca PDF

Prosty przykład – w okresie marca czy kwietnia poszczególne ośrodki wypoczynkowe z dużą chęcią przyjmowały do siebie uchodźców z Ukrainy. Z punktu widzenia prowadzonej przez te ośrodki działalności był to bowiem martwy sezon, a zatem wypełnienie i tak wolnych miejsc noclegowych było korzystne – nawet przy niezbyt wysokich stawkach oferowanych przez rząd. Obecnie nadchodzi jednak sezon letni rządzący się zupełnie innymi prawami, a to oznacza że w wielu miejscach zwycięży interes ekonomiczny i konieczność wywiązania się z zobowiązań podjętych często jeszcze w ubiegłym roku – jeśli chodzi o rezerwacje miejsc na wakacje. W efekcie pojawi się liczna grupa osób, którym w tej chwili będzie potrzeba zapewnić zamieszkanie. I znów okaże się, że będą to musiały zrobić jednostki samorządu terytorialnego.

I zrobią to, bo to właśnie one – będąc najbliżej obywateli – biorą na siebie ciężar radzenia sobie z kolejnymi wyzwaniami. Tyle tylko, że zmiany prawne dokonane w ostatnich latach ograniczyły potencjał dochodowy gmin, powiatów i województw. W konsekwencji wcześniej czy później środków może zabraknąć – tyle tylko, że spowoduje to wtedy zbędne napięcia społeczne. Taki będzie efekt spychania kosztów, które powinien ponieść rząd na samorząd terytorialny.

Phoca PDF