Finansowa prawda

Kategoria: Felietony
Opublikowano: poniedziałek, 07, listopad 2022 12:29
Grzegorz P. Kubalski
Odsłony: 1730

W dyskusji o stanie finansów podsektora samorządowego sektora finansów publicznych dalej dominuje podejście marketingowe – żeby nie powiedzieć propagandowe. W rzeczywistości w zależności od potrzeb – i strony dyskusji – można usłyszeć zarówno głosy o bezprecedensowo dobrych wynikach finansowych samorządów, jak i o głębokim kryzysie. Paradoksalnie często i jedna strona, i druga strona ma trochę racji, bo wybierając spośród wszystkich dostępnych niektóre dane można udowodnić pożądaną przez siebie tezę. Tymczasem potrzeba nam dziś zdolności i odwagi do spojrzenia na całą prawdę, a nie tylko na jej wybrane elementy.

Jako dowód na lepszą sytuację podsektora samorządowego często jest przytaczane znacznie lepsze wykonanie budżetów, a przede wszystkim występowanie nadwyżki operacyjnej w porównaniu z planowanym znaczącym deficytem. Tak było na zakończenie roku 2021, tak jest już prognozowane już teraz w odniesieniu do roku 2022. Tak – jest to prawda. Ale nie jest to efektem poprawy sytuacji samej z siebie. W ostatnich dniach ubiegłego roku do budżetów jednostek samorządu terytorialnego trafiło dodatkowe 8 mld zł; w tym roku do Sylwestra ma trafić nieplanowane pierwotnie 13 mld zł. W takich warunkach nie jest trudno wykazać na koniec roku nadspodziewanie dobre wyniki podsektora samorządowego – ale to ślepa uliczka, gdyż jest ona w pełni uzależniona od arbitralnych decyzji rządu. Wystarczy jeden rok bez dodatkowego zastrzyku pieniędzy, by zasłona dymna się rozwiała i pokazała się systemowa dysfunkcja.

Jej zdefiniowanie nie jest zresztą prosta. Prawdą jest też to, że mamy do czynienia z pojawieniem się samorządu różnych prędkości. Silne jednostki samorządu terytorialnego –zarówno gminy, jak i powiaty – opierały swoje funkcjonowanie na dynamicznie rosnących dochodach z udziału w podatku dochodowym osób fizycznych. Słabe jednostki – położone w obszarach peryferyjnych, z niewielkim poziomem przedsiębiorczości, niewielką liczbą osób płacących PIT (zarówno ze względu na wyłączenia podmiotowe, jak również i niski przeciętny poziom wynagrodzeń) – wegetowały oczekując na strumień stabilnych środków niezależnych od ich własnych wyników, bo przecież ich mieszkańcy też mogą oczekiwać zaspokajania swoich potrzeb. W konsekwencji w tle wyraźnych głosów niezadowolenia płynącego z wielkich miast możemy usłyszeć szmer małych cieszących się ze środków, które do nich trafiły i umożliwiły podjęcie się przedsięwzięć, na które nigdy pieniędzy nie było. Nic to, że z samorządnością nie ma to znów tak wiele wspólnego, bo jednak samorządność to zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty przede wszystkim siłami tej wspólnoty. Musimy zatem wspólnie zastanowić się jaki poziom usług publicznych jesteśmy jako szeroko rozumiane państwo zagwarantować. Ten poziom musi być jasno zakomunikowany, ale też finansowany w pewny i stabilny sposób. Inną sprawą jest zastanowienie się czy we współczesnych uwarunkowaniach nie jest zasadne przemyślenie wielkości jednostek samorządu terytorialnego i wprowadzenie bodźców do ich łączenia się.

Pozostając w obszarze związanym z porównywaniem zamożności poszczególnych jednostek – ważną kwestią jest funkcjonowanie systemu równoważenia dochodów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. W sytuacji gdy wszystkim zaczyna brakować przewidywalnych dochodów pojawia się tendencja do jeszcze silniejszego szarpania przykrótkiej kołdry. Tymczasem w sytuacjach trudnych jeszcze większe znaczenia nabiera solidarność – i to solidarność rozumiana na serio. W sytuacji, gdy transfery z budżetu państwa w większym stopniu trafiały do jednostek mniejszych i uboższych powinny się one jednocześnie zastanowić na ile powinny upominać się o dodatkowe środki pochodzące z jednostek samorządu terytorialnego uchodzących za bogatsze. Pokusa zapewne jest, bo warto jest mieć jeszcze więcej niż się ma – ale po przekroczeniu pewnego progu spojrzenie czysto egoistyczne zaczyna przyczyniać się do niszczenia spójności samorządu jako takiego, jak również rozpalania wzajemnych animozji.

Phoca PDF

Wreszcie na zakończenie kwestia wydatków majątkowych. Ostatnie lata są faktycznie latami znacznych środków kierowanych na inwestycje samorządowe – tyle tylko, że są to zwykle środki nie tyle wygenerowane w ramach przewidywalnych dochodów własnych, a pochodzące ze znaczących transferów środków z budżetu państwa na zasadzie (para-)konkursowej. W ten sposób ogólna kwota wydatków samorządowych przesłania nam rzeczywistość. Tak, samorząd coraz więcej inwestuje, ale jednocześnie w coraz mniejszym stopniu dzięki własnym możliwościom.

Wymaga to tym większej uwagi, że większość inwestycji samorządowych nie jest inwestycjami prorozwojowymi (w sensie generowania nowych dochodów), tylko konsumpcyjnymi. Drogi – zwłaszcza w peryferyjnych gminach – są budowane nie po to, aby uruchomić tereny inwestycyjne, ale po to aby wyjść naprzeciw oczekiwaniom mieszkańców rozproszonych miejscowości. W takich warunkach nawet wysokie inwestycje samorządowe nie dają perspektywy długofalowej poprawy sytuacji w wielu miejscach w kraju.

Potrzeba zatem systemowych zmian – tyle tylko, że będą to zmiany w wielu miejscach bolesne.

Phoca PDF