

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: czwartek, 15, czerwiec 2023 09:39

Wojciech Dąbrówka

Odslony: 2752

---

O zmianach w strukturze dochodów własnych, roli skarbników jednostek samorządu terytorialnego i wyzwaniach, z jakimi muszą mierzyć się samorządy powiatowe rozmawiamy z Grażyną Maryniak-Gawrylik, skarbnikiem powiatu lipskiego.

**Za nami VII Kongres Perły Samorządu i zarazem szósta edycja rankingu Skarbnik Samorządu, w ramach którego redakcja *Dziennika Gazety Prawnej* wraz z Centrum Innowacji Społeczno-Samorządowych CentroPolis S.A. wyłania najlepszych menedżerów samorządowych finansów w Polsce w poszczególnych kategoriach. W tym roku w kategorii powiaty została nagrodzona Pani Skarbnik. Czym jest dla Pani ta nagroda?**

**Grażyna Maryniak-Gawrylik:** Wyróżnienie, jakie otrzymałam w rankingu Skarbnik Samorządu stanowi dla mnie ocenę mojej pracy na stanowisku skarbnika, które piastuję od 25 lat. Jestem skarbnikiem Powiatu Lipskiego od początku powstania powiatu, czyli od 1 stycznia 1999 roku. Jest mi bardzo miło że szanowne gremium kapituły Perły Samorządu wyróżniło moją osobę. W imieniu własnym oraz wszystkich nagrodzonych skarbników (18 osób) w kraju we wszystkich kategoriach pragnę serdecznie podziękować członkom kapituły oraz Panu Prezydentowi Miasta Gdynia za to, że zauważono naszą ciężką pracę, za to, że w tak szczególny sposób uhonorowano wysiłek, jaki skarbnicy wkładają w codzienną, odpowiedzialną pracę w jednostkach samorządu terytorialnego. Otrzymana nagroda jest dla mnie ogromnym wyróżnieniem zaćwierć wieku pracy mojej i podległych mi pracowników jaki również wszystkich, którzy przyczynili się do mojego sukcesu.

**Organizatorzy Kongresu Perły Samorządu i rankingu *Skarbnik Samorządu* podkreślają, że rola skarbników w ostatnich latach wyewoluowała. Są oni odpowiedzialni nie tylko za bieżącą obsługę księgową budżetów, ale w pełni uczestniczą w procesach zarządczych i kreują wpływ polityki rozwoju na wszystkich polach działalności samorządów. Na ile spotyka się to ze zrozumieniem wśród różnych interesariuszy samorządu powiatowego?**

**Grażyna Maryniak-Gawrylik:** Jak już wcześniej wspomniałam, piastuję stanowisko skarbnika od początku istnienia Powiatu Lipskiego. W tym czasie wielokrotnie zmieniały się składy Zarządu Powiatu. Jednak skarbnik pozostaje niezmienny. Oznacza to, że rolą skarbnika jest dbanie o najważniejszy element funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, jakim są finanse. Właściwe planowanie budżetu i wydatkowanie środków budżetowych i pozabudżetowych daje gwarancję stabilności JST. Skarbnik zawsze stoi na straży przestrzegania prawa budżetowego i finansowego w związku z ustawami ustrojowymi i ustawami o budżetach. Marzeniem każdego skarbnika jest to, aby był właściwie słyszany przez interesariuszy samorządu powiatowego, aby jego słowa były traktowane z powagą i stanowiły wskazówki do podejmowania decyzji przez Zarząd i Radę Powiatu. To są marzenia, ale z realizacją tych marzeń bywa różnie. Przytoczę pewne przysłowie: „tak krawiec kraje, jak mu materii staje”. I tego powinniśmy się trzymać, podejmując decyzje dotyczące wydatkowania środków publicznych. Zawsze powinniśmy mieć na uwadze fakt, że społeczeństwo zaufało pewnej grupie ludzi i powierzyło im swoje pieniądze, aby je właściwie wykorzystali dla wspólnego dobra. Lokalna społeczność nie powinna zawieść się, patrząc na to, jak samorząd wydaje publiczne pieniądze. Skarbnik praktycznie nie ma większego wpływu, na jaki cel są wydawane publiczne środki, ale stara się, by były wydane zgodnie z przepisami prawa. Mogę ręczyć za taką postawę skarbników samorządów.

**Podczas Kongresu Perły Samorządu większość dyskusji zdominowały kwestie związane z finansami. Wprowadzone w 2015 roku zmiany podatkowe przyniosły drastyczne uszczuplenie dochodów własnych powiatów. Na ile sytuacja finansowa powiatów różni się od warunków, w**

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: czwartek, 15, czerwiec 2023 09:39

Wojciech Dąbrówka

Odsłony: 2752

---

### jakich działają samorządy gminne i wojewódzkie?

**Grażyna Maryniak-Gawrylik:** Tak, przedmiotem debat i paneli na kongresie były finanse jednostek samorządu terytorialnego. Na pewno wszyscy zgodzą się z tym, że samorządy nie są właściwie finansowane. Praktycznie w każdym samorządzie brakuje środków na odpowiednie zabezpieczenie potrzeb mieszkańców. Szybkiej interwencji wymaga ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w której należy zwiększyć udziały JST w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych. Należy także rozważyć udział JST w podatkach pośrednich. Była dyskusja na temat zwiększenia podatków lokalnych, ale w mojej ocenie ten kierunek nie jest właściwy, ponieważ dodatkowe obciążenie społeczeństwa podatkami drastycznie spowoduje obniżenie poziomu życia mieszkańców lokalnej społeczności. Jak wiemy, dochody na jednego mieszkańca nie wzrastają wprost proporcjonalnie do ciągle zwiększających się kosztów utrzymania.

Jak pamiętamy, powiaty powstały później niż gminy i województwa samorządowe. Powiaty były i są nadal przedłużeniem ręki wojewodów. W znacznej mierze budżety powiatów składają się z dotacji budżetu państwa, ponieważ właśnie te jednostki przejęły zadania realizowane przez urzędy rejonowe, funkcjonujące przed powstaniem powiatów samorządowych. Powiaty – przejmując te obowiązki – nie otrzymały właściwego wsparcia finansowego na funkcjonowanie jednostek. Oprócz dotacji i subwencji, powiaty mają niewielkie wpływy, które mogłyby przeznaczyć na wkład własny w realizacji inwestycji. Aby realizować inwestycje, zaciągają zobowiązania długoterminowe, jakimi są kredyty, pożyczki i emitowane obligacje samorządowe. Lecz zaciągając dług, musimy mieć na uwadze, że należy go spłacać wraz z odsetkami. Dodatkowe obciążenie budżetów powoduje, iż na pokrycie wydatków bieżących możemy przeznaczyć mniej środków. A jak widzimy, wydatki bieżące ciągle rosną w związku z inflacją napędzaną wzrostami kosztów.

Budżety gmin i województw samorządowych są bardziej ustabilizowane. Jednostki te mają wpływy z podatków i opłat lokalnych oraz duże dochody z gospodarki mieniem, które mogą przeznaczyć na realizację inwestycji. Powiaty mają niewielkie wpływy majątkowe, ponieważ nie mają majątku, z którego mogłyby pozyskiwać pożytki, jak również nie mają podatków i opłat lokalnych. Dlatego przy realizacji inwestycji na terenie powiatu zwracamy się często do samorządów gminnych i wojewódzkich o udział finansowy. Pomoc taką powiaty otrzymują, ponieważ realizowane inwestycje służą społeczności, która jest nie tylko „powiatowa”, ale jest również społecznością „gminną” i „wojewódzką”. Zwrócę również uwagę na fakt, że do powiatów przekazywane są zadania, za którymi nie idą środki finansowe. Za przykład mogę podać zadania z zakresu pieczy zastępczej czy publicznego transportu, gdzie zapomniano o finansowaniu tych zadań przez stronę samorządową.

### Z jakimi wyzwaniem muszą mierzyć się samorządy powiatowe przy obecnej strukturze dochodów? Jak przekłada się ona na funkcjonowanie samorządu powiatowego, w tym na wykonywanie innych zadań publicznych, a jak na realizację inwestycji?

**Grażyna Maryniak-Gawrylik:** Jak wspomniałam wcześniej, przy obecnej strukturze dochodów powiaty nie są w stanie realizować inwestycji, nie zaciągając długu. Powiaty w momencie powstania otrzymały bagaż obciążeń związanych z funkcjonowaniem przejętych jednostek organizacyjnych, z przejętym mieniem komunalnym i mieniem Skarbu Państwa. Ciągłe zwiększające się zadania powiatu, związane m.in. z pomocą społeczną, oświatą czy edukacyjną opieką wychowawczą nie znajdują odzwierciedlenia w zabezpieczeniu realizacji tych zadań ze strony państwa. Wzrost subwencji i dotacji nie zabezpiecza w pełni kosztów związanych z realizacją tych zadań. Jak wiemy, ustawa o finansach publicznych nie

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: czwartek, 15, czerwiec 2023 09:39

Wojciech Dąbrówka

Odśloni: 2752

---

pozwała na zaciąganie długu publicznego na pokrycie wydatków bieżących. W mojej ocenie jest to słuszny zapis, ponieważ zadłużanie się powiatu na bieżące wydatki mogłoby w perspektywie doprowadzić do niewypłacalności i utraty płynności finansowej jednostki. Powiaty starają się realizować wszystkie narzucone zadania, ale w mojej ocenie większość tych zadań mogłaby być realizowana lepiej i w szerszym zakresie, gdyby w ślad za zadaniami powiaty otrzymały środki finansowe. Przy aplikowaniu o środki na realizację inwestycji uważam, że powiaty powinny mieć dotacje ze źródeł zewnętrznych w granicach 95-100%. Przy mniejszym udziale środków zewnętrznych na inwestycje, powiaty będą mieć kłopoty w znalezieniu w budżetach środków na wkład własny w realizację przedsięwzięć.

**Poważnym problemem w działalności samorządów powiatowych jest narastająca luka oświatowa. Wprawdzie wysokość części oświatowej subwencji ogólnej rośnie z roku na rok, ale nadal nie jest to wzrost proporcjonalny do dynamicznie rosnących wydatków na oświatę. Co ciekawe, zakładana wysokość części oświatowej subwencji ogólnej w wydatkach budżetu państwa na 2023 r. to ok. 9%, podczas gdy blisko 10 lat wcześniej było to ponad 12%. Co to oznacza w praktyce?**

**Grażyna Maryniak-Gawrylik:** Tak, oświata spędza sen z powiek każdemu Zarządowi Powiatu. Projektują one budżety w październiku na rok następny. Już wiemy, że na finansowanie zadań oświatowych zabraknie kilka – kilkanaście milionów złotych. Tak być nie powinno. Projektując budżet, każdy skarbnik marzy o tym, aby w 100% zabezpieczyć środki na pokrycie wydatków bieżących. Wtedy praca z budżetem w nowym roku byłaby przewidywalna i w miarę normalna. Ale to jest sfera marzeń. Jak wiemy, uchwalane są ustawy o wzroście wynagrodzeń w sferze publicznej, w tym dla nauczycieli. A koszty wynagrodzeń w oświacie to niemal 80% wydatków. Wzrost subwencji oświatowej nie w pełni pokrywa potrzeby w tym zakresie. Oprócz wzrostu wynagrodzeń następuje drastyczny wzrost pozostałych kosztów związanych z utrzymaniem obiektów oświatowych, nie mówiąc o remontach bieżących. Wiemy, że budynki przejęte od wojewodów nie były nowymi obiektami. Teraz wymagają ciągłych napraw i remontów. Wzrost cen energii, opału i żywności wpływa na to, że nożyce między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi coraz bardziej zwiększają kąt rozwarcia.

Rozwiązań uzdrawiających istniejącą sytuację należy spodziewać się w kwestii ustawowej. Jeżeli nie nastąpi zmiana w ustawach oświatowych, w tym w Karcie Nauczyciela, lub w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zwiększającej wysokość części oświatowej subwencji ogólnej może w najbliższych latach dojść do zapaści w zakresie oświaty samorządowej. Problem dotyczy nie tylko powiatów, ale również gmin. Pragnę zauważyć, że powiaty nie mają źródeł, z których mogłyby sfinansować lukę powstałą w zakresie zbilansowania budżetu oświaty.

**Nie da się ukryć, że sen z powiek spędza samorządom powiatowym również sytuacja szpitali, której poświęcono sporo uwagi nie tylko podczas VII Kongresu Perły Samorządu, ale i V Krajowego Kongresu Forów Skarbników. Zdaniem ekspertów, państwo powinno rozmawiać na temat strategii szpitali, a nie tylko szpitali powiatowych. Tymczasem tej strategii nigdy nie było i wciąż nie ma, a sytuacja przypomina leczenie doraźne. Jakie są szanse na zmiany w tym obszarze?**

**Grażyna Maryniak-Gawrylik:** Finansowanie służby zdrowia w naszym kraju powinno być rozwiązane przez parlament w drodze ustawy. Samorządy nie mają praktycznie żadnego wpływu na poprawienie wręcz dramatycznej sytuacji w tym obszarze. Szpitale kończą lata obrachunkowe z coraz większymi stratami, generując coraz większe zobowiązania. Jak długo to będzie trwać? Odpowiem jako finansista. Szpitale będą generować zobowiązania, dopóki nie zostanie wszczęte postępowanie egzekucyjne przez wierzycieli za niuregulowane w terminie zobowiązania. Wtedy na zasadzie domina domek z kart runie.

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: czwartek, 15, czerwiec 2023 09:39

Wojciech Dąbrówka

Odśloni: 2752

---

Ale to bardzo pesymistyczny scenariusz. Mam nadzieję, że do tego nie dojdzie. Powiatom zostały narzucone zobowiązania finansowe w przypadku, gdy szpital wygeneruje stratę, której nie może już pokryć własnym funduszem. Powiat w takim przypadku, w swoim – jak wiemy – biednym budżecie, musi zabezpieczyć środki na pokrycie ujemnego wyniku finansowego szpitala, nie mając żadnego wpływu na gospodarkę finansową tej placówki. Sytuacja finansowa szpitali specjalistycznych jest jeszcze gorsza. Obserwując dane finansowe, straty tych jednostek wzrastają z roku na rok. Jeżeli chcemy być krajem, gdzie mamy leczyć obywateli na poziomie europejskim, nie mówiąc o poziomie światowym, rząd i parlament powinny jak najszybciej przystąpić do zmiany zasad funkcjonowania i finansowania służby zdrowia w naszym kraju. W mojej ocenie należy wziąć przykład z funkcjonowania służby zdrowia w państwach, takich jak: Niemcy, Austria czy kraje skandynawskie. Nie popełniamy błędów, które możemy wyeliminować na bazie doświadczeń tych państw. Nie płacimy „renty opóźnienia” w tym zakresie. Nie wstydźmy się brać z kogoś wzór. W polityce naszego kraju w mojej ocenie dużo się mówi, ale niewiele robi w tym zakresie. Przyszedł czas na działanie, ponieważ służba zdrowia musi zmagać się z coraz to większymi wyzwaniami. Jeżeli o problemie będziemy tylko mówić, wszyscy na tym stracimy.

**Co jeszcze musiałoby się zmienić, aby powiaty bez przeszkód mogły realizować swoje zadania i służyć mieszkańcom? Jakie rysują się tu perspektywy?**

**Grażyna Maryniak-Gawrylik:** Powiem w kilku słowach, co mogłoby uzdrowić funkcjonowanie powiatów. Po pierwsze, trzeba zmienić zasady finansowania powiatów, tak aby narzucone zadania były w pełni finansowane przez narzucającego. W ślad za nowym zadaniem powinny być zagwarantowane ustawowo źródła finansowania przedsięwzięcia. Należy też zmienić zasadę rozliczania podatku VAT przez samorządy, polegającą na tym, iż samorządy mogłyby rozliczać VAT należny i naliczony w całości, a nie przez przewspółczynnik. Moje myślenie jest rewolucyjne, ale te środki mogłyby zostać przeznaczone na wkład własny w realizację inwestycji. Życzyłabym sobie, aby zarządzający powiatami czy każdą jednostką samorządu terytorialnego wiedzieli, do czego zostali powołani, żeby myśleli kategoriami państwa i mieli świadomość, iż podjęta decyzja ma służyć ogółowi mieszkańców lokalnej społeczności, a jednocześnie całemu krajowi. Każdy poseł i senator też powinien mieć tę świadomość, że jest mieszkańcem gminy, powiatu i samorządowego województwa. Wszyscy podejmujący ważne decyzje dla kraju winni mieć na względzie dobro państwa i dobro jednostek samorządu terytorialnego.

Aby poprawić funkcjonowanie powiatów, należy globalnie dokonać zmian w ustawie kompetencyjnej, określając katalog zadań, które powinien wykonywać powiat. W wielu przypadkach zadania gminy pokrywają się z zadaniami powiatu. Jako skarbnikowi marzy mi się również realizacja hasła: „Zero polityki w samorządzie”. Obserwując scenę zmagających politycznych, sprawy samorządów zeszyły na daleki plan, więc perspektywa jakichkolwiek zmian jest bardzo odległa.