

System finansowania samorządów w Polsce – jak go usprawnić i uczynić bardziej sprawiedliwym?



prof. Wojciech Misiąg

Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, Instytut Badań i Analiz Finansowych

W obecnych, polskich realiach warunki konieczne do sprawnego funkcjonowania samorządu terytorialnego nie są niestety spełnione. Niezbędna jest zatem gruntowna reforma, m.in. w zakresie procedur stanowienia prawa czy w przestrzeni edukacji. Wiele trzeba też usprawnić w systemie organizacji i finansowania działalności samorządu terytorialnego. W jaki sposób go przebudować? Czy możliwe jest uzyskanie modelowego systemu finansowania samorządów? Jakie regulacje powinny zostać wprowadzone, a które zniesione?

Mimo rytualnych zapewnień o znaczeniu samorządu terytorialnego, samorzady nie były i chyba nadal nie są postrzegane przez władze centralne jako ich najważniejszy partner w działaniach na rzecz rozwoju Polski i zapewnienia wysokiej jakości życia jej mieszkańcom. Samorząd traktowany jest raczej jako groźny konkurent, czasem – jako instrument walki o władzę. A przecież po prawie 35 latach od reaktywowania w Polsce samorządu terytorialnego nie można już wyobrazić sobie bez niego funkcjonowania państwa. Dla sprawnego działania samorządu terytorialnego, wymagane jest spełnienie pewnych warunków, z których najważniejsze to:

- zakres kompetencji zgodny z deklarowaną w Konstytucji zasadą pomocniczości;
- samodzielność w wykonywaniu powierzonych samorządowi zadań;
- stabilne prawo, w tym – stabilny i wolny od uznaniowych decyzji władz centralnych system finansowania, przewidujący możliwie wysoki udział dochodów własnych w dochodach samorządu;
- możliwie wysoki kapitał ludzki, niezbędny choćby po to, by mieszkańcy w aktywny i efektywny sposób włączali się do zarządzania społecznościami lokalnymi.

W obecnych, polskich realiach warunki te nie są spełnione, z oczywistą szkodą nie tylko dla samorządu terytorialnego, ale przede wszystkim dla perspektyw zrównoważonego rozwoju Polski i jakości życia obywateli. Co więcej – perspektywa szybkiej poprawy warunków funkcjonowania samorządu jest raczej iluzoryczna. Trudno bowiem liczyć na znaczący postęp w procedurach stanowienia prawa czy w budowaniu kapitału społecznego. Konieczny jest czas na zasadniczą przebudowę systemu edukacji i na przewyciężenie złych nawyków wpajanych nam przez dziesiątki lat – również po transformacyjnym przełomie z 1989 roku. Wiele jednak można poprawić – i to dość szybko.



Perspektywa szybkiej poprawy warunków funkcjonowania samorządu jest raczej iluzoryczna. Trudno bowiem liczyć na znaczący postęp w procedurach stanowienia prawa czy w budowaniu kapitału społecznego. Wiele jednak można poprawić – i to dość szybko.

W modelowym systemie organizacji i finansowania działalności samorządu terytorialnego:

- do kompetencji władz lokalnych należą wszystkie zadania publiczne o charakterze lokalnym, świadczone na rzecz lokalnej społeczności;
- zlecane samorządom zadania o charakterze ogólnopaństwowym finansowane są przez administrację centralną, a Skarb Państwa ponosi pełne ryzyko finansowe związane z wykonywaniem tych zadań;
- samorządy mogą bez zbędnych ograniczeń dysponować posiadanymi środkami i samodzielnie ustalać sposób wykonywania przypisanych im zadań publicznych, a także proporcje finansowania tych zadań;
- dochody publiczne podzielone są między „centrum” i samorząd terytorialny tak, by zadania władz lokalnych mogły być w pełni finansowane przypisanymi im dochodami własnymi;
- jeśli spełnienie poprzedniego postulatu nie jest praktycznie możliwe, systemy wyrównujące potencjał finansowy samorządów powinny być zaprojektowane w sposób eliminujący wpływ arbitralnych decyzji władz centralnych na dochody poszczególnych jednostek samorządowych.

W obecnym systemie, którego podstawę stanowi *Ustawa o finansach publicznych z 2009 r.* i jeszcze wcześniejsza *Ustawa o dochodach samorządu terytorialnego jednostek z 2003 r.*¹, założenia te nie są spełnione, co można uzasadnić licznymi faktami, z których wymienić warto na przykład:

- niedostateczne finansowanie gmin wiejskich, w większości pozbawionych znaczących dochodów własnych, których braku nie rekompensuje im subwencja ogólna;
- słabe powiązanie mechanizmu subwencyjnego z kosztami wykonywania zadań samorządowych;
- konstrukcja zadań zleconych i ich finansowania oraz inne przepisy ograniczające swobodę dysponowania przez samorządy posiadanymi środkami finansowymi;
- pominięcie podstawowej opieki zdrowotnej i możliwości jej finansowania w katalogu zadań samorządu gminnego;
- obciążenie gmin ryzykiem finansowym związanym z mechanizmami centralnego kształtowania wynagrodzeń nauczycieli.

Oczywisty wydaje się wniosek, że wobec tak wielu niesprawności systemu finansowania samorządów, konieczna jest zasadnicza jego przebudowa. Analiza sformułowanego powyżej „kanonu sprawnego i sprawiedliwego systemu finansów samorządowych” prowadzi przy tym do trzech wniosków, istotnych dla prac nad modyfikacją obecnego systemu.

1. Wszystkie wymienione powyżej postulaty wymagają przede wszystkim zmian legislacyjnych, co oznacza, że ich wdrożenie zależy przede wszystkim od politycznej woli wzmocnienia samorządności i poprawy efektywności wykorzystania środków publicznych. Istotne jest przy tym, by zmiany prawa autentycznie wspierały rozwój samorządności i stanowiły odejście od centralistycznego trendu, który upowszechnił się w ostatnich latach.
2. Gdy rozpatrujemy oddzielnie sformułowane powyżej postulaty, żaden z nich nie budzi zastrzeżeń i może być łatwo uzasadniony. W pewnych warunkach mogą być one jednak ze sobą – przynajmniej częściowo – sprzeczne. Przykładem jest relacja między postulatem wysokiego udziału dochodów własnych w finansowaniu zadań samorządowych i postulatem zgodności podziału zadań między sektor centralny

¹ Fakt, iż kluczowe dla finansów samorządowych ustawy zostały uchwalone wiele lat temu, nie oznacza – niestety – stabilności prawa. Od ich uchwalenia obie wymienione powyżej ustawy były bowiem nowelizowane kilkadziesiąt (!) razy.

i samorządy z zasadą pomocniczości. Przy budowie nowego systemu finansów samorządowych potrzebny będzie rozsądny kompromis między dążeniami do pełnego wprowadzenia wszystkich postulatów „kanonu”.

3. Wdrożenie nowego, sprzyjającego samorządom systemu finansowego wymagać będzie szerszych zmian w prawie finansów publicznych. Dotyczy to w szczególności takich kwestii, jak system podatkowy, ubezpieczenia społeczne rolników czy wreszcie rozważenie zmian w podziale administracyjnym kraju.



Efektywność działań na rzecz sprawnego i sprawiedliwego systemu finansów samorządowych zależy od politycznej woli wzmocnienia samorządności i poprawy efektywności wykorzystania środków publicznych. Istotne jest przy tym, by zmiany prawa autentycznie wspierały rozwój samorządności i stanowiły odejście od centralistycznego trendu, który upowszechnił się w ostatnich latach.

W 2023 roku w Wyższej Szkole Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie opracowano zestaw rekomendacji określających proponowane zasady nowego systemu wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Znaczna część z nich odnosi się do postulowanych zmian w prawie finansów samorządowych. Projektując nowy system finansów samorządowych, za podstawowe cele uznano²:

- zapewnienie wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego – przy założeniu racjonalnego zarządzania dochodami własnymi i przestrzeganiu zasad gospodarności – możliwości sfinansowania i, zgodnego z obowiązującymi standardami jakości i dostępności, wykonywania zadań samorządowych;
- wzmocnienie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego przez wzrost udziału dochodów własnych w finansowaniu zadań samorządowych;
- ograniczenie możliwości uznaniowego kształtowania przez władze centralne dochodów samorządowych.

Realizacji tych celów służyć mają w szczególności następujące zmiany systemowe.

1. Nowa subwencja. Nowy algorytm ustalania wysokości subwencji ogólnej dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego powinien zostać zbudowany na dwóch zasadach:
 - zniesienia wyodrębnionych części: oświatowej i rozwojowej;
 - przyjęcia za podstawę ustalenia kwoty subwencji różnicy znormalizowanych kosztów wykonywania zadań i potencjału dochodowego (możliwych do uzyskania dochodów własnych). Zarówno algorytmy ustalania potencjału dochodowego, jak i normatywy wydatków powinny być dostosowywane do różnych kategorii jednostek samorządowych; powinny też uwzględniać preferencje dla jednostek położonych na obszarach chronionej przyrody.
2. Likwidacja większości zadań zleconych i dotacji na nie. Większość (a najlepiej wszystkie) zadania zlecone samorządom na mocy ustaw powinny stać się obowiązkowymi zadaniami własnymi, a dotacje na nie – zastąpione zwiększonymi dochodami własnymi.
3. Finansowanie wynagrodzeń nauczycieli. Zadanie to – według określonych, rzetelnie ustalonych normatywów – powinno być finansowane bezpośrednio i w 100% z budżetu państwa. Zwolni to samorządy z ryzyka finansowego, związanego z centralnym regulowaniem płac nauczycieli. Przy gminach i powiatach pozostałoby zadanie polegające na prowadzeniu szkół podstawowych i średnich.

² Zob. M. Braja, J. Misiąg, W. Misiąg, K. Palimąka, J. Rodzinka, T. Skica, *Zintegrowany system wsparcia rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich*, Rzeszów 2023, rozdz. 11.

4. Wyższe stawki udziałów w PIT dla terenów wiejskich. Stawki te nie spowodowałyby znaczącego obciążenia budżetu państwa (mniejsze wpływy z PIT byłyby rekompensowane wysokością należnej gminom wiejskim subwencji), tworząc jednocześnie silne zachęty do tworzenia miejsc pracy i wspierania budownictwa mieszkaniowego. Z regulacji tej powinny być wyłączone gminy w strefach otaczających duże miasta.
5. Zniesienie „quasi-funduszy celowych”. Zniesione powinny zostać wszystkie przepisy nakazujące wydatkowanie dochodów ze wskazanych tytułów na określone zadania samorządowe. Nadal powinny przy tym obowiązywać przepisy ustalające standardy wykonywanych zadań.
6. Podział dochodów Funduszu Pracy i PFRON³. Ustanowienie udziałów JST w dochodach Funduszu Pracy, traktowanych jako nowy rodzaj dochodów budżetowych samorządu, pozwoliłoby na odejście od dzisiejszego systemu, w którym organy władzy samorządowej pełnią rolę dysponentów wyodrębnionych środków państwowych funduszy celowych.
7. Ograniczenie zakresu rzeczowego dotacji inwestycyjnych (udzielanych zarówno ze środków krajowych, jak i ze środków UE). Pozwoliłoby to na koncentrację pomocy dla samorządów na zadaniach kluczowych dla rozwoju państwa i jakości życia mieszkańców.



Realizacji podstawowych celów modyfikacji systemu finansowania służyć mają: nowa subwencja, likwidacja większości zadań zleconych i dotacji na nie, finansowanie wynagrodzeń nauczycieli, wyższe stawki udziałów w PIT dla terenów wiejskich, zniesienie „quasi-funduszy celowych”, ustanowienie udziałów JST w dochodach Funduszu Pracy, ograniczenie zakresu rzeczowego dotacji inwestycyjnych.

W naszym przekonaniu wdrożenie wymienionych zmian dałoby efekty w postaci wzmocnienia samorządności – niezbędnej dla umocnienia demokracji i rozwoju kapitału społecznego. Zapewniłoby też wyższą efektywność gospodarowania środkami publicznymi i zwiększenie odpowiedzialności władz centralnych za proponowane i podejmowane decyzje finansowe.

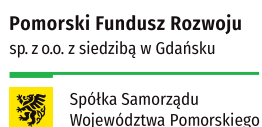
Ramy tego artykułu nie pozwalają na szersze omówienie i uzasadnienie wszystkich proponowanych zmian. Uważamy jednak, że nawet tak skrótowe przedstawienie celów może stanowić dobrą podstawę dla poważnej dyskusji o kierunkach niezbędnej reformy finansów samorządowych.

³ Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

O autorze

Dr **Wojciech Misiąg**, prof. WSiIZ – ekonometryk, absolwent SGPiS, dr nauk ekonomicznych (SGPiS, 1984), od 2003 r. profesor Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie. Specjalizuje się w zagadnieniach finansów publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem organizacji sektora publicznego, finansów samorządowych i planowania budżetowego. Autor lub współautor ponad 250 prac z finansów publicznych i zastosowań matematyki w ekonomii.

Partnerzy



Partnerzy numeru

