



Finanse samorządowe – stan, perspektywy, zagrożenia

Spis treści

Wprowadzenie	1
1. Rola samorządu terytorialnego w sektorze finansów publicznych.....	2
2. Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego.....	5
3. Perspektywy i zagrożenia.....	8
4. Zagrożenia zewnętrzne	8
5. Zagrożenia wewnętrzne	10
6. Wnioski	10

Wprowadzenie

Rzetelne przedstawienie w krótkim opracowaniu stanu i perspektyw rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce jest zadaniem niezwykle trudnym. Wynika to zarówno ze znaczenia, jakie dziś dla Polski ma sprawne działanie i zapewnienie możliwości rozwoju samorządów, jak i z faktu ogromu problemów dotyczących dziś nasze gminy, powiaty i województwa, wreszcie – z wewnętrznego zróżnicowania sektora samorządowego. Z konieczności musimy więc ograniczyć się do wskazania najważniejszych czynników kształtujących obecną i przyszłą sytuację samorządów.

Za punkt wyjścia dla takiej syntetycznej oceny obecnego stanu finansów samorządowych i możliwych scenariuszy zmian tego stanu w przyszłości przyjęliśmy cztery stwierdzenia, odnoszące się do omawianych problemów

I tak, podkreślić najpierw należy, że efektywne funkcjonowanie systemu finansów samorządowych nie jest celem samym w sobie – gra idzie w istocie rzeczy nie o pieniądze, lecz o demokrację i jakość życia obywateli. Finanse są tylko środkiem do realizacji zasadniczych celów samorządu terytorialnego (a i całego państwa), lecz są niezbędne dla osiągnięcia tych celów.

Po drugie – rozmiary i charakter zadań publicznych nałożonych na samorząd terytorialny powodują, iż dziś trudno już wyobrazić sobie funkcjonowanie państwa bez instytucji samorządowych.

Po trzecie – wydaje się, że samorząd terytorialny jest dziś najbardziej stabilną – mimo wszelkich problemów i słabości – sferą działalności Państwa – i również z tego powodu powinien mieć zapewnione dobre warunki efektywnego działania.

Po czwarte wreszcie – mówiąc o problemach samorządu skupiamy się głównie na zewnętrznych czynnikach warunkujących funkcjonowanie i finansowanie jednostek samorządowych. Mają one – zwłaszcza w kwestiach stanowienia prawa i decyzji finansowych – kluczowe znaczenie dla zapewnienia dobrych warunków działania samorządów. Nie można jednak przemilczeć i tego faktu, że znacząca część problemów finansowych jednostek samorządu terytorialnego ma swe źródło w niewłaściwym zarządzaniu finansami przez organy stanowiące i wykonawcze samorządu terytorialnego.

1. Rola samorządu terytorialnego w sektorze finansów publicznych

Opis stanu finansów samorządowych zacząć wypada od wskazania zadań, których wykonywanie powierzono JST. Zakres zadań samorządowych i ustalone standardy ich wykonywania są bowiem podstawową przesłanką do kształtowania i oceny systemu finansowego JST.

Zadania JST

Obowiązujące w Polsce prawo¹ gwarantuje samorządowi terytorialnemu wykonywanie – w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność – istotnej części zadań publicznych. Obowiązkiem państwa jest przy tym zapewnienie organom samorządu terytorialnego zdolności do wykonywania tych zadań. Powinno to w szczególności oznaczać zapewnienie samorządom:

- możliwości samodzielnego działania i ochronę tej samodzielności,
- posiadania *własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień*².

Ocena stopnia, w jakim postulaty te spełniane są w praktyce nie jest jednoznaczna. Z jednej strony jednostkom samorządu terytorialnego, w tym w szczególności gminom, powierzono wykonywanie przeważającej części zadań publicznych z zakresu oświaty, kultury, gospodarki komunalnej, zagospodarowania przestrzennego, pomocy społecznej, wspierania przedsiębiorczości, a więc zadań bezpośrednio związanych z poziomem życia mieszkańców i mających – to odnosi się przede wszystkim do oświaty – kluczowe znaczenie dla przyszłego rozwoju Polski, lecz jednocześnie z kompetencji JST wyłączono niemal całkowicie zadania z zakresu ochrony zdrowia, porządku publicznego i szkolnictwa wyższego.

¹ Art. 15–16 Konstytucji, art. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, ustawy określające ustrój samorządu terytorialnego.

² Art. 9 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

W sprzeczności z wskazanymi powyżej zasadami stoi również wykorzystywanie mechanizmu zlecenia JST zadań z zakresu administracji rządowej do zadań, które – naszym zdaniem – winny być przez powierzone samorządom jako ich zadania własne. Dotyczy to w szczególności zadań z zakresu pomocy społecznej i administracji publicznej. Odnotować też należy zły zwyczaj powierzenia samorządom tych zadań, z których efektywnym wykonywaniem nie radziła sobie administracja rządowa – tu dobrym przykładem (jednym z wielu) może być powierzenie samorządom zadań dawnego Funduszu Alimentacyjnego.

Finanse

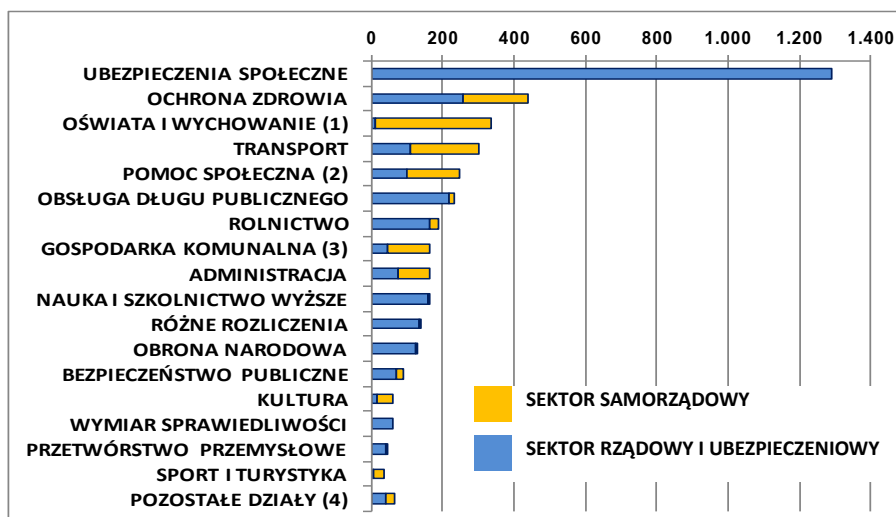
Najczęściej stosowanymi syntetycznymi miarami roli, jaką samorząd terytorialny pełni w wykonywaniu zadań publicznych są wskaźniki udziału wydatków sektora samorządowego w ogólnej kwocie wydatków publicznych oraz relacja wydatków sektora samorządowego do produktu krajowego brutto lub do dochodu narodowego.

Według danych za rok 2015³ udział sektora samorządowego, obejmującego:

- jednostki samorządu terytorialnego oraz ich zakłady budżetowe (budżety JST),
- samorządowe samodzielne zakłady opieki zdrowotnej,
- samorządowe instytucje kultury,
- związki samorządowe i ich jednostki organizacyjne
- wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego

i inne mniejsze jednostki organizacyjne podległe JST, w ogólnej kwocie ostatecznych wydatków sektora finansów publicznych wynosił 28,8%, z czego ok. 81% przypada na wydatki budżetów JST, a ok. 13 – na wydatki samorządowych SPZOZ. Udział ten wydaje się niewielki, warto jednak przypomnieć, że w strukturze polskich wydatków publicznych dominują wydatki sektora ubezpieczeniowego (w 2015 r. – prawie 36% wszystkich wydatków publicznych), a w wydatkach sektora centralnego (ok. 35% wydatków publicznych) dominują wydatki na zadania niezwiązane bezpośrednio z „codziennymi” usługami na rzecz obywateli.

**UDZIAŁ SEKTORA SAMORZĄDOWEGO W PONIESIONYCH W 2015 ROKU
WYDATKACH PUBLICZNYCH W WYBRANYCH DZIAŁACH KLASYFIKACJI BUDŻETOWEJ**



(1) Z działem „Edukacyjna opieka wychowawcza (2) Z działem „Inne zadania polityki społecznej (3) Z gospodarką mieszkaniową (4) Wszystkie pozostałe działy występujące w budżetach JST

Źródło: dane Najwyższej Izby Kontroli

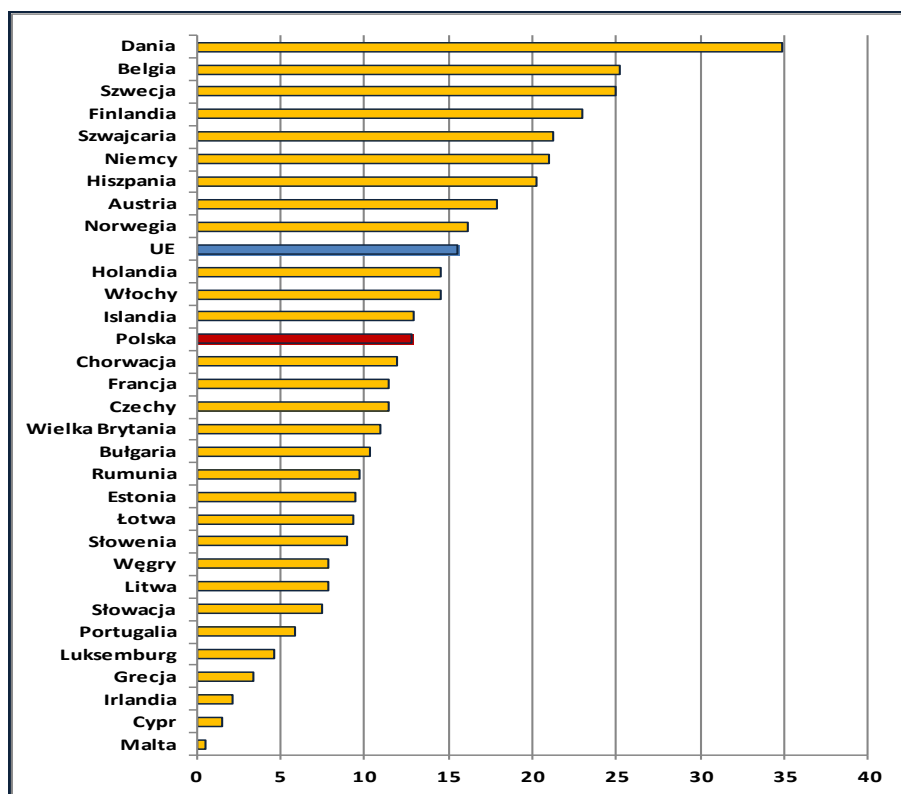
Oficjalne dane dotyczące udziału samorządów w wykonywaniu zadań publicznych są nieco zaniżone – nie obejmują one bowiem zadań wykonywanych przez samorządowe jednostki niezaliczane formalnie do sektora finansów publicznych – takie jak działające w formie spółek szpitale samorządowe i przedsiębiorstwa gospodarki komunalnej.

³ Dane za rok 2016 będą dostępne w czerwcu 2017 r.

Od roku 2011 udział JST w wydatkach publicznych z roku na rok maleje. Niewątpliwie uznać to należy za zjawisko niekorzystne. Potwierdza to fakt wyraźnej zmiany trendu – od postępującej decentralizacji do ograniczania roli samorządu w wykonywaniu zadań publicznych.

W porównaniu z innymi krajami UE i innymi krajami europejskimi udział wydatków sektora samorządowego jest raczej niski i – co gorsza – wykazuje tendencję spadkową. Potwierdza to fakt, iż stopień decentralizacji zadań publicznych w Polsce odbiega jeszcze wyraźnie od poziomu osiągniętego w bardziej rozwiniętych krajach europejskich.

UDZIAŁ WŁADZ LOKALNYCH I REGIONALNYCH W WYDATKACH PUBLICZNYCH W WYBRANYCH KRAJACH EUROPEJSKICH W 2015 ROKU (%)



Źródło: dane Eurostatu

Problemy

Zakres przyznanych samorządom zadań publicznych nie odpowiada już ani potencjałowi samorządów, ani wymogom skutecznego zarządzania sprawami publicznymi. Ważnym zadaniem jest dokonanie głębokiej weryfikacji zakresu zadań samorządowych, nakierowanej przede wszystkim na zwiększenie kompetencji samorządów, umożliwiające im bardziej kompleksowe podejście do kwestii rozwoju lokalnego i pozwalające na bardziej skuteczne działania na rzecz poprawy jakości życia obywateli. W szczególności celowe wydaje się rozszerzenie zakresu zadań samorządowych wykonywanych jako zadania własne i dotyczących:

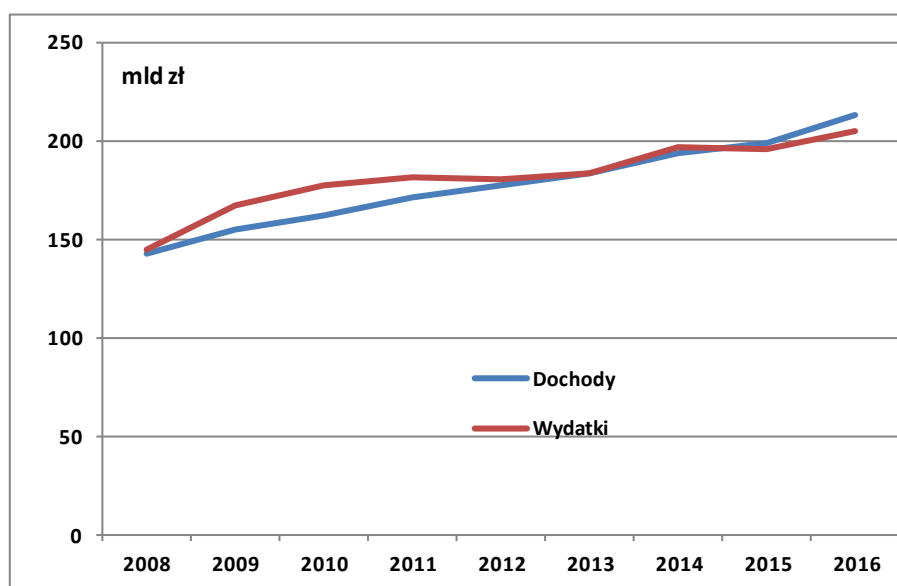
- pomocy społecznej – od wielu lat postulujemy uznanie transferów środków z Funduszu Pracy i PFRON za dochody samorządów i przekazanie im jako zadań własnych zadań wykonywanych obecnie przez urzędy pracy traktowane jako dysponenci środków państwowych funduszy celowych,
- szkolnictwa wyższego – zwłaszcza w kwestii wspierania uczelni zawodowych i umożliwienia samorządom tworzenia własnych systemów stypendialnych.

2. Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego

Wyniki 2016 roku

Wyniki finansowe JST za rok 2016 były – gdy analizujemy łącznie wszystkie jednostki samorządowe – lepsze niż w roku 2015. Dochody budżetów JST były o 7,2% większe niż w 2015 r., wydatki wzrosły o 4,8%. Utrzymany został też trwający już wiele lat wzrostowy trend dochodów i wydatków samorządowych. Zbiorczy budżet JST zamknął się w 2016 r. nadwyżką wynoszącą prawie 7,7 mld zł, nadwyżki odnotowano też w zbiorczych budżetach wszystkich rodzajów JST. Tak znaczący wzrost dochodów i wydatków był efektem przekazania gminom zadań związanych z wypłacaniem świadczeń z programu *Rodzina 500+*.

DOCHODY I WYDATKI BUDŻETÓW JST W LATACH 2008–2016
W WARUNKACH CENOWYCH 2008 ROKU



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i GUS

Przekazanie gminom obsługi programu *Rodzina 500+* było dla gmin finansowo neutralne – dodatkowe wydatki (ok. 17,5 mld zł) zostały sfinansowane zwiększonymi o podobną kwotę dotacjami na zadania zlecone. O tak dobrych wynikach budżetów JST zdecydowały więc inne czynniki, a przede wszystkim bardzo znaczne zmniejszenie wydatków na inwestycje. W 2016 r. z budżetów JST wydano na inwestycje aż o 33,7% mniej niż w roku 2015. Jest to przede wszystkim efekt osłabienia tempa transferów środków z budżetu UE – kończyły się już projekty zakontraktowane w perspektywie finansowej 2007–2013, nie zostały jeszcze uruchomione na szerszą skalę projekty z nowej perspektywy finansowej.

Gdybyśmy – dla zachowania porównywalności – wyłączyli ze zbiorczych kwot dochodów i wydatków kwoty związane bezpośrednio z finansowaniem i obsługą programu 500+, to okazałoby się, że zarówno dochody, jak i wydatki JST były w 2016 roku mniejsze niż w roku 2015.

Zadłużenie

Dzięki zmniejszeniu wydatków inwestycyjnych udało się w 2016 r. nieco ograniczyć zadłużenie JST. W końcu września 2016 r. (dane z całego roku nie są jeszcze dostępne) łączne zadłużenie JST wynosiło 65,1 mld zł (ok. 30% dochodów z 2016 roku) i było o ok. 3,4 mld zł mniejsze niż w końcu 2015 r.

Nadal rośnie zadłużenie samorządowych zakładów opieki zdrowotnej – we wrześniu 2016 r. osiągnęło ono poziom 3,8 mld zł.

Dysproporcje

Problemy finansowe samorządów stają się widoczne dopiero wtedy, gdy od analizy danych zbiorczych dla całego sektora samorządowego przejdziemy do analizy poszczególnych jednostek lub ich grup. Okaże się wówczas, że sektor samorządowy jest wewnątrznie bardzo silnie zróżnicowany.

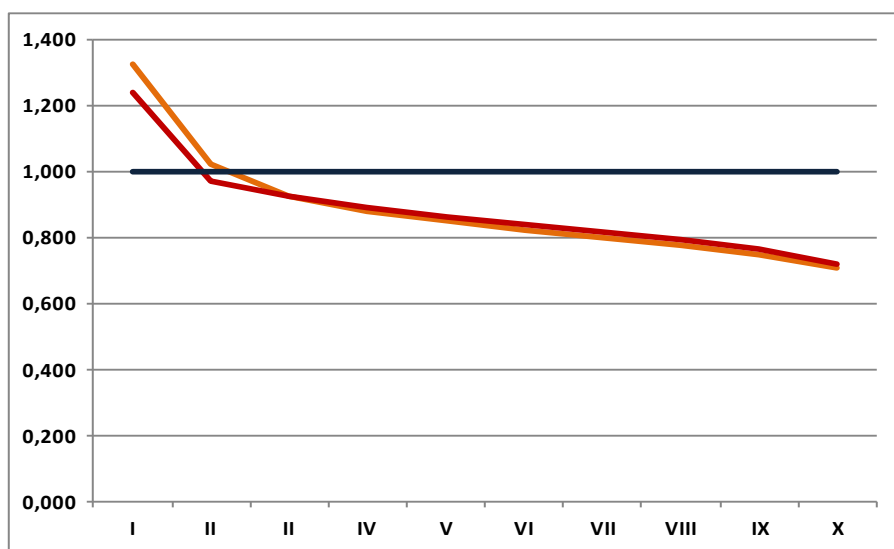
Z danych za rok 2016 wynika na przykład, że dochody na jedną osobę w najbogatszej gminie wiejskiej były aż 17 razy większe niż w gminie wiejskiej charakteryzującej się najniższymi dochodami na jednego mieszkańca. Dla innych rodzajów jednostek rozpiętości te są mniejsze, lecz i tak znaczące i wynoszą:

- dla miast (bez miast na prawach powiatu) – 6,3 : 1,
- dla miast na prawach powiatu – 2,0 : 1,
- dla gmin miejsko-wiejskich – 3,2 : 1,
- dla powiatów – 3,0 : 1.

Odnosić należy, że rozpiętości z roku 2016 są znacznie mniejsze niż były kilka lat temu.

Jeszcze lepszy, choć mniej spektakularny obraz zróżnicowania gmin daje analiza tzw. grup decylowych, czyli grup składających się z 10% zbiorowości JST, uporządkowanej według wartości dochodów na jednego mieszkańca⁴. Na zamieszczonym poniżej wykresie przedstawiono rozkład dochodów dla gmin decylowych gmin wiejskich (linia czerwona) i gmin z siedzibami w miastach (linia żółta).

ROZKŁAD DOCHODÓW W 2016 ROKU WEDŁUG GRUP DECYLOWYCH DLA GMIN WIEJSKICH I GMIN Z SIEDZIBAMI W MIASTACH (W % ŚREDNICH DOCHODÓW DLA POLSKI)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Z powyższego wykresu odczytać można dwie ważne cechy rozkładu dochodów JST. Po pierwsze, o pozornie dobrej sytuacji całego sektora samorządowego decydują w istocie rzeczy wysokie dochody stosunkowo niewielkiej grupy gmin. Zauważmy, że różnica w średnich dochodach na jednego mieszkańca pomiędzy pierwszą grupą decylową (grupującą najbogatsze gminy) i grupą drugą jest – dla obu rozpatrywanych zbiorowości gmin – większa niż różnica pomiędzy grupą drugą, a dziesiątą. Zauważmy też, że tylko w pierwszej grupie decylowej średnie dochody na jednego mieszkańca są większe od średniej krajowej.

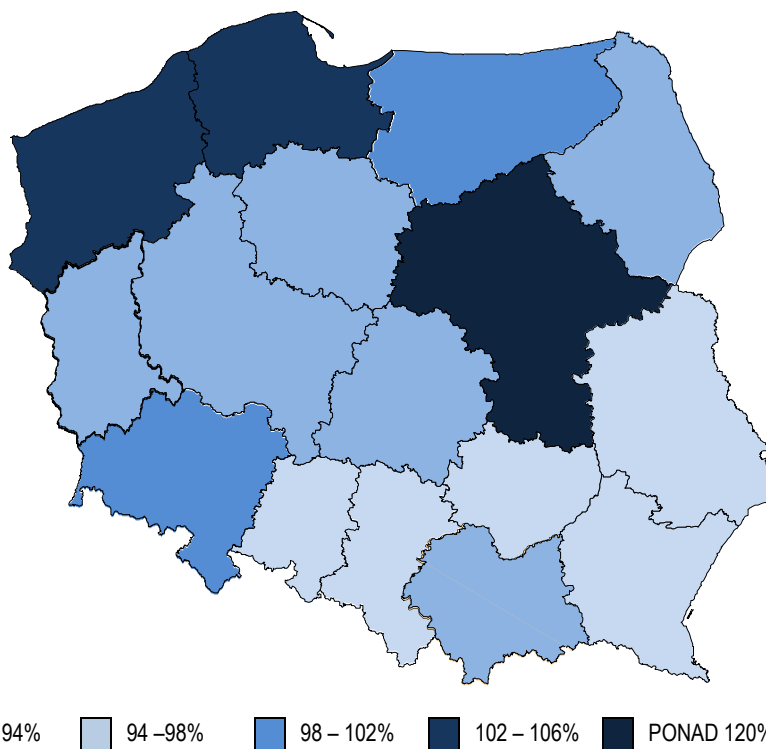
⁴ Dla gmin wiejskich: 9 grup po 156 jednostek i 155 jednostek w grupie X, dla miast 9 grup po 92 jednostki i 91 jednostek w grupie X.

Po drugie, tylko w pierwszych dwóch grupach decylowych widoczne są różnice pomiędzy dochodami gmin miejskich i gmin wiejskich. Dla pozostałych grup decylowych rozkład i poziom dochodów wszystkich gmin jest identyczny dla gmin miejskich i wiejskich.

Przedstawione powyżej wyniki powinny skłonić do podjęcia dyskusji nad kształtem obecnego systemu dochodów samorządowych, a w pierwszej kolejności – do dyskusji nad instrumentami wyrównywania dysproporcji potencjałów dochodowych gmin.

Interesujący wydaje się fakt, że poważnym różnicom w poziomie dochodów wewnątrz grup JST pogrupowanych według ich rodzaju nie towarzyszą istotne różnice międzyregionalne. Okazuje się, że poziom dochodów samorządowych w konkretnym województwie nie jest wyraźnie skorelowany z poziomem rozwoju społecznego i gospodarczego tego województwa.

WYDATKI JST W 2016 R. WEDŁUG WOJEWÓDZTW W PROCENTACH ŚREDNIEJ KRAJOWEJ



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Rozkład zadłużenia

Równie asymetryczny jak rozkład dochodów jest też rozkład łącznej kwoty zobowiązań JST, wynoszącej – na koniec III kwartału 65,1 mld zł.

Według danych z końca 2015 roku ok. 46% całkowitego zadłużenia przypada na zadłużenie miast na prawach powiatu. Również pod względem wielkości zadłużenia na jednego mieszkańca i relacji zadłużenia do dochodów wskaźniki dla miast na prawach powiatu są wyraźnie wyższe niż dla innych grup JST. Zasadniczą część długu JST ma zatem swe źródło nie w zadłużaniu się najbiedniejszych gmin (mających – nawiasem mówiąc – bardzo ograniczone możliwości pozyskiwania kredytów), lecz w intensywnym kredytowaniu działalności inwestycyjnej w JST o solidnych podstawach finansowych. Nie należy jednak zapominać, że nawet jednostki o relatywnie wysokich dochodach nie są wolne od zagrożeń wynikających z prowadzenia nadmiernie rozbudowanych programów inwestycyjnych.

Odnotawać też należy istnienie niewielkiej grupy gmin, których zadłużenie wyraźnie przekracza dopuszczalne limity. W skrajnych przypadkach zadłużenie takich gmin może nawet kilkakrotnie przewyższać ich roczne dochody.

3. Perspektywy i zagrożenia

Trudno dziś o jednoznaczną ocenę perspektyw wzrostu dochodów samorządowych i poprawy stanu równowagi finansowej JST. Jeśli sytuacja gospodarcza Polski będzie nadal dobra, stan równowagi finansowej sektora finansów publicznych będzie się poprawiał, systematycznie rosnać powinny też dochody samorządowe i ich możliwości coraz lepszemu wykonywaniu powierzonych im zadań publicznych. Otwartą kwestią pozostaje natomiast prawdopodobieństwo ziszczenia się takiego optymistycznego scenariusza, a także podziału pomiędzy poszczególne JST efektów zrównoważonego wzrostu polskiej gospodarki.

Nawet jeśli obecną sytuację sektora samorządowego uznamy za dobrą i w miarę stabilną, to zdawać sobie musimy sprawę z istniejących zagrożeń, mających swe źródło zarówno w działaniach podmiotów spoza sektora samorządowego (zagrożenia zewnętrzne), jak i w działaniach władz samorządowych (zagrożenia wewnętrzne).

4. Zagrożenia zewnętrzne

Z istniejących zewnętrznych zagrożeń samorządności za najpoważniejsze uznać dzisiaj należy:

- nasilające się tendencje do ustawowego ograniczania zadań i kompetencji JST,
- ryzyko pogorszenia się sytuacji finansowej całego sektora finansów publicznych, co pośrednio wpłynąć może na ograniczenie strumieni środków finansowych kierowanych do JST, przy czym o ile w perspektywie lat 2018–2020 traktować to można jako ryzyko (potencjalne zagrożenie), to zmniejszenie transferów do samorządów po roku 2020, a więc po zakończeniu obecnej perspektywy finansowej UE uznać należy za niemal pewne,
- przedłużające się odkładanie rozwiązania sygnalizowanych już od wielu lat problemów finansów samorządowych,

przy czym tendencje do ustawowego ograniczania zadań i kompetencji samorządów uznać dziś należy za najważniejsze.

Nowe akty prawne

Od pewnego czasu obserwujemy niepokojący proces stopniowego ograniczania – poprzez nowe rozwiązania ustawowe – zakresu zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego. Wiele takich ustaw zostało już uchwalonych, inne znajdują się na różnych etapach prac legislacyjnych. Zgłaszane są również pomysły kolejnych rozwiązań tego typu, bez formalnego uruchomienia prac legislacyjnych – przykładem takiego pomysłu jest sygnalizowany przez media projekt przekazania wojewodom zarządzania środkami regionalnych programów operacyjnych. Wypowiedzi przedstawicieli rządu w tej sprawie nie są do końca jednoznaczne – wynika z nich, że rząd nie planuje wprowadzenia takiego rozwiązania w najbliższych latach (co zresztą wydaje się oczywiste), lecz brakuje jasnej deklaracji co do zamiarów wprowadzenia takiego modelu zarządzania RPO po roku 2020.

Z uchwalonych już ustaw ograniczających kompetencje samorządów lub nakładających na nie nowe obowiązki finansowe wymienić należy w szczególności:

- ustawę zmieniającą ustawę o systemie oświaty, wprowadzającą – z mocą od 1 września 2017 roku – zasadnicze zmiany w organizacji szkół,

- uchwaloną w listopadzie 2016 r. ustawę o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw,
 - ustawę o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin
 - ustawę o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej
- i wiele innych.

Trwają też prace nad kolejnymi projektami, z których wskazać należy zwłaszcza:

- projekt ustawy zmieniającej ustawę o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, wprowadzający rozwiązania w zakresie utworzenia tzw. sieci szpitali, a wiążący się z poważnymi zagrożeniami finansowymi dla JST nadzorujących mniejsze, zadłużone szpitale,
- projekt ustawy o Państwowej Służbie Geologicznej, który – gdyby został wprowadzony w życie – spowodowałby w przypadku powiatów odebranie, a w stosunku do gmin - ograniczenie udziałów z opłat za poszukiwanie złóż kopalin, a także utratę części dochodów z opłat za wieczyste użytkowanie gruntów,
- projekt ustawy zmieniającej Prawo ochrony środowiska, przewidujący niekorzystne dla samorządów zmiany w zarządzaniu wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej,
- opracowywane w Ministerstwie Zdrowia projekty dotyczące zasad realizacji Narodowego Programu Zdrowia oraz wykorzystania w ochronie zdrowia środków Europejskiego Funduszu Społecznego,
- przygotowywane w Ministerstwie Edukacji Narodowej projekty aktów prawnych kształtujących wynagrodzenia nauczycieli.

Istotne zagrożenia – zarówno w sferze ustroju gmin, jak i finansów samorządowych – niesie też ze sobą uchwalona w październiku 2015 roku ustawa o związkach metropolitalnych. Uwagę zwracają w szczególności dwie kwestie:

- dopuszczenie sytuacji, w której gmina stanie się członkiem związku wbrew jej woli,
- gminy i powiaty zostaną obciążone obligatoryjnymi składkami na rzecz związków metropolitalnych – jest prawdopodobne, że nawet biorąc pod uwagę fakt przejęcia części zadań gmin przez związek będzie to oznaczało zwiększenie *per saldo* obciążeń finansowych gmin tworzących związek.

Istnieje – na szczęście – szansa, iż ustawa ta nigdy praktycznie nie wejdzie w życie. Świadczy o tym zwłaszcza uchwalenie odrębnej metropolitalnej ustawy dla Śląska.

Nie bez wpływu na stabilność finansową samorządów może też mieć ewentualne wprowadzenie zasady ograniczającej liczbę kadencji wójtów, burmistrzów i prezydentów.

Finanse państwa

Sytuacja finansowa całego polskiego sektora finansów publicznych nie jest dobra. Nadal deficyt sektora oscyluje wokół 3% PKB, nie udało się też zahamować wzrostu zadłużenia, pogłębia się nierównowaga finansowa sektora ubezpieczeń społecznych. Prognozy wzrostu gospodarczego Polski na najbliższe lata są dobre, zagrożeniem dla stabilności finansów publicznych są jednak nowe zadania, których finansowanie w poważny sposób obciąży budżet państwa. Poważne jest ryzyko, że jednym ze sposobów na ochronę akceptowalnego poziomu deficytu budżetu państwa będzie ograniczenie transferów kierowanych z budżetu państwa do JST. Niezależnie od tego za niemal pewne jest, że po roku 2020 w istotny sposób zmniejszą się przepływy do samorządów środków z budżetu UE.

Nierozwiązane problemy

Do kategorii zagrożeń zaliczyć także trzeba sygnalizowane od wielu lat, lecz nadal nierozwiązane problemy finansów samorządowych, dotyczące w szczególności:

- zwiększenia zakresu dochodów własnych JST,
- zasadniczej modyfikacji mechanizmów wyrównywania dysproporcji finansowych,
- weryfikacji zasad ustalania subwencji oświatowej,

- kalkulacji wysokości dotacji na zadania zlecone,
- sprawozdawczości z wykonania dochodów i wydatków związanych z wykonywaniem zadań zleconych,
- uproszczenia procedur związanych z wykorzystywaniem mechanizmów partnerstwa publiczno-prywatnego.

5. Zagrożenia wewnętrzne

Niezależnie od wagi opisanych powyżej zagrożeń zewnętrznych przyznać należy, że znaczna część obecnych trudności finansowych jednostek samorządu terytorialnego spowodowana została – w mniejszej lub większej części – działaniami organów wykonawczych i stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Opisane poniżej praktyki mogą dla wielu JST stanowić poważne zagrożenie efektywnego funkcjonowania w kolejnych latach.

Nie będziemy omawiać bardziej szczegółowo zagrożeń wewnętrznych. Ograniczymy się do wyliczenia najważniejszych – naszym zdaniem – takich zagrożeń, którymi są:

- dopuszczenie do rozpoczęcia nadmiernej liczby zadań inwestycyjnych, powodujące w dalszych latach spiętrzenie wydatków inwestycyjnych i konieczność rozciągania inwestycji w czasie,
- nieuwzględnianie – przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych – konieczności ponoszenia w przyszłości kosztów eksploatacji budowanych obiektów,
- dopuszczenie do nadmiernego wzrostu stałych wynagrodzeń,
- ograniczanie lub blokowanie wzrostu cen usług komunalnych, powodujące w dalszych latach albo znaczący wzrost dotacji do jednostek świadczących usługi, albo konieczność dokonania skokowych podwyżek,
- zawyżanie – na „potrzeby” organów nadzoru prognoz dochodów, co powoduje uchwalanie budżetów niebezpiecznych z punktu widzenia stabilności finansowej,
- obrona przed koniecznymi cięciami budżetowymi przez zaciąganie zobowiązań charakteryzujących się wysokimi kosztami obsługi.

6. Wnioski

Przedstawioną powyżej analizę stanu finansów samorządowych zamknijemy następującymi czterema wnioskami.

1. Zakres zadań publicznych przypisanych samorządom do wykonywania jako zadania własne powinien zostać rozszerzony – przez przekazanie nowych zadań, oraz przez likwidację lub radykalne ograniczenie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.
2. Istotnych zmian wymaga również system finansów samorządowych. Są aktualność zachowują zgłaszane przez nas od wielu lat postulaty dotyczące w szczególności:
 - zasadniczej zmiany obecnego systemu wyrównywania dysproporcji potencjału finansowego JST,
 - zmiany zasad finansowania zadań samorządowych wykonywanych obecnie jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej,
 - zwiększenia zakresu dochodów własnych JST,

- uproszczenia procedur związanych z wykorzystywaniem modelu partnerstwa publiczno-prywatnego do finansowania zadań samorządowych.
3. Coraz poważniejszym zagrożeniem dla rozwoju samorządności stają się już wprowadzone i zapowiadane zmiany legislacyjne, zmierzające do istotnego ograniczenia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego
 4. Ważnym zadaniem dla wielu jednostek samorządu terytorialnego jest również poprawa jakości zarządzania finansami, a także zwiększenie przejrzystości działań organów stanowiących i administracji samorządowej.

*Opracował zespół pracowników i współpracowników
Instytutu Badań i Analiz Finansowych
Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie:*

Elżbieta Malinowska-Misiąg

Jan Misiąg

Wojciech Misiąg

Jacek Rodzinka

Tomasz Skica

Marcin Tomalak

**Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania
Instytut Badań i Analiz Finansowych
Ul. Sucharskiego 2
35-225 Rzeszów
Telefon: +48 17 866 11 85
Mail: ibaf@ibaf.edu.pl
Internet: <http://www.ibaf.edu.pl>**



**WYŻSZA SZKOŁA
INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA**
z siedzibą w Rzeszowie

IBAF
INSTYTUT BADAŃ
I ANALIZ FINANSOWYCH