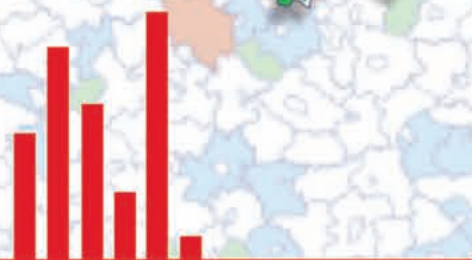


Fundacja Rozwoju
Demokracji Lokalnej

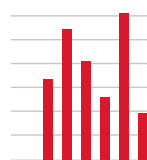


ZARZĄDZANIE
FINANSAMI LOKALNYMI
W OPINIACH SKARBNIKÓW
JEDNOSTEK SAMORZĄDU
TERYTORIALNEGO



Raport z badań

ZARZĄDZANIE FINANSAMI LOKALNYMI W OPINIACH SKARBNIKÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO



Raport z badań

Opracowanie:
dr hab. Agnieszka Kopańska





Aesco Group

Twój partner w lepszych relacjach z RIO i bankami



Audyt wewnętrzny JST i spółek

przyjazny
i profesjonalny



Pre-Audyt do "kompleksówki" RIO

przygotowanie do
kontroli i wsparcie
w jej trakcie



Finansowanie inwestycji JST i spółek

pozyskiwanie
finansowania bankowego
na lepszych warunkach



Generowanie oszczędności

obniżanie kosztów
odsetkowych długu JST
i innych wydatków

www.aesco.com.pl | biuro@aesco.com.pl
tel.: 22 213 81 60

Aesco Group
Finanse | Audyty | Oszczędności

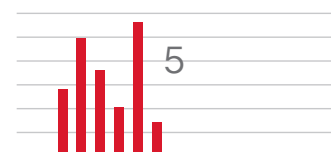




Dr hab. **Agnieszka Kopańska** jest pracownikiem Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalizuje się w problematyce ekonomii i finansów samorządu terytorialnego. Jest autorką kilkudziesięciu publikacji naukowych z tego zakresu, a także szeregu opracowań popularyzujących wiedzę. Była kierownikiem i uczestnikiem projektów badawczych polskich i międzynarodowych oraz konsultantem z zakresu finansów lokalnych w projektach realizowanych w Polsce i zagranicą, m.in. przez KE, USAiD, Bank Światowy.

Spis treści

Wstęp	7
Charakterystyka samorządów biorących udział w badaniu	11
1. Środowisko pracy skarbnika jednostki samorządu terytorialnego	15
1.1. Rola skarbnika w samorządzie.....	17
1.2. Relacje skarbnika z władzami jednostki samorządu i sposób zatrudnienia skarbnika.....	25
1.3. Zalety i problemy pracy skarbnika.....	29
1.4. Opinia skarbników o działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych.....	35
1.5. Podsumowanie	38
2. Planowanie budżetowe i polityka finansowa samorządu.....	39
2.1. Planowanie budżetowe w samorządzie.....	39
2.2. Polityka wydatkowa samorządów, jej cele i ograniczenia.....	50
2.2.1. Problemy wydatków bieżących.....	54
2.2.2. Problemy realizacji inwestycji infrastrukturalnych.....	60
2.3. Możliwości i ograniczenia kształtowania polityki dochodowej przez samorządy.....	69
2.3.1. Polityka podatkowa polskich gmin i miast	73
2.4. Zadłużenie i inne źródła finansowania wydatków inwestycyjnych samorządów	82
2.5. Podsumowanie	88
3. Opinia skarbników o różnych propozycjach zmian w systemie finansowania samorządów	90
3.1. Zmiany w systemie dochodów własnych.....	92
3.2. Zmiany w systemie dotacji i subwencji	97
3.3. Podsumowanie	103
BIBLIOGRAFIA	104
Posłowie.....	109





Wstęp

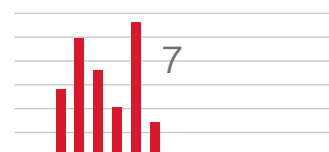
Od wielu lat Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej angażuje się w realizację przekrojowych projektów badawczych, dotyczących funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego i jakości wykonywanych przez nie zadań. Szczególnym obszarem naszego zainteresowania pozostają priorytety i efekty działalności władz samorządowych, charakter i stan relacji łączących liderów, radnych i pracowników administracji lokalnej, uwarunkowania i wyzwania związane z pracą w jej instytucjach, oraz udział mieszkańców w kształtowaniu lokalnych polityk publicznych.

Wyniki tych badań prezentowaliśmy niejednokrotnie podczas krajowych konferencji, spotkań forów pracowników samorządowych, działających przy ośrodkach regionalnych Fundacji, publikowaliśmy w raportach (dostępnych na www.frdl.org.pl) i różnego rodzaju komunikatach.

Dziś przekazujemy Państwu raport z kolejnego takiego projektu – ogólnopolskich badań opinii skarbników jednostek samorządu terytorialnego. W raporcie znajdziecie Państwo nie tylko szczegółową prezentację wyników przeprowadzonego sondażu, ale także interesujące zestawienie pozyskanych informacji z danymi pochodzącymi z oficjalnych statystyk oraz ustaleniami badań akademickich.

Rozwijana przez Fundację działalność badawcza pozwala na wielowymiarowe, wzbogacone o liczne konteksty spojrzenie na problemy, przed którymi stoi dziś polska samorządność lokalna. Dzięki temu możemy obserwować, jak na rozmaite, ważne kwestie zapatrują się reprezentanci samorządowych grup zawodowych i jak definiują oni podstawowe problemy, z którymi się borykają.

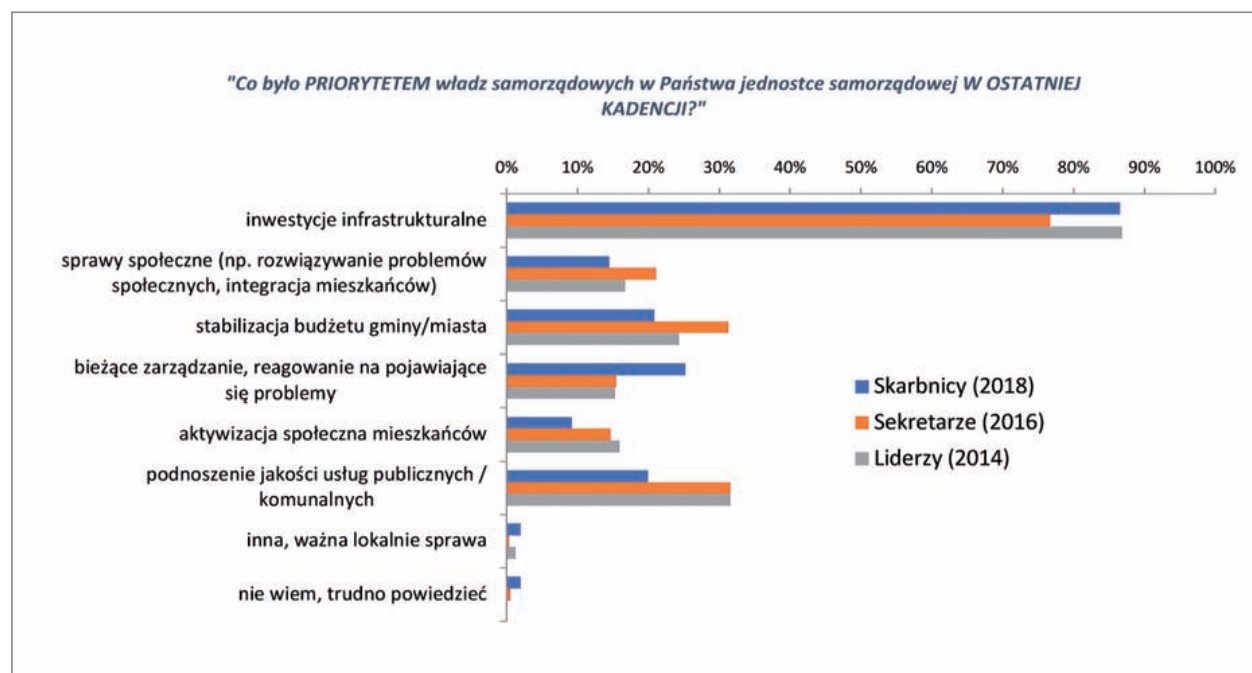
Jednym z ważnych dla nas zagadnień niezmiennie pozostaje kwestia definicji priorytetów i lokalnych wyzwań rozwojowych. W pojawiających się publikacjach, w trakcie debat konferencyjnych i dyskusjach ekspertów coraz częściej słychać bowiem nawoływanie do bardziej zrównoważonego (w zamyśle – bardziej proporcjonalnego, czy też równomiernego) rozwoju lokalnego. Ich sednem jest konstatacja, że w kształtowaniu tegoż rozwoju ważna powinna być nie tylko budowa dróg i szyn, prowadzenie kabli i rur, poprawa stanu technicznego budynków czy też realizacja usług komunalnych, ale również należyte znaczenie (co w wielu wypadkach oznacza zdecydowanie większe) powinno się przypisywać inwestycjom w sferę społeczną, szeroko rozumianą ochronę środowiska naturalnego, czy też działaniom na rzecz tworzenia przyjaznej człowiekowi, zdrowej prze-



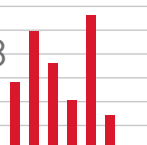
strzeni publicznej. I są to argumenty bez wątpienia słuszne. Problem polega jednak właśnie na tym, aby te różne podejścia zrównoważyć – to znaczy, uwzględniając postulaty mieszkańców, właściwie zdefiniować bieżące potrzeby, pamiętając o wyzwaniach długofalowego rozwoju. Łatwo napisać, niezwykle trudno wykonać...

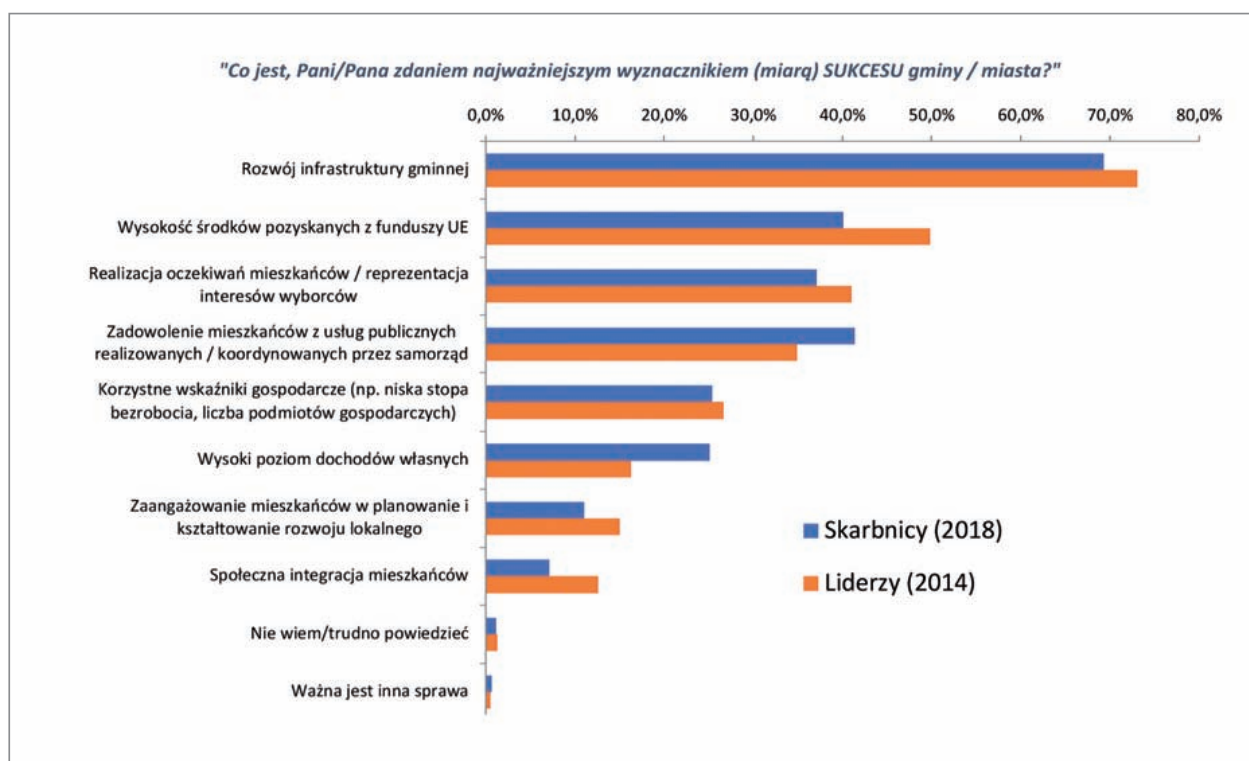
Prowadzone od lat przez Fundację badania warunków życia i jakości usług publicznych wyraźnie ten problem ilustrują. Z jednej strony, we wszystkich jednostkach samorządu, w których te badania zrealizowano, mieszkańcy pozostają w większości zgodni w zakresie postulowanych przez siebie priorytetów budżetowych – w pierwszej trójce lub czwórce wskazań (spośród ok. 15 kategorii) niezmiennie znajdują się: „ochrona i profilaktyka zdrowia”, „bezpieczeństwo publiczne” i „infrastruktura drogowa”. Z drugiej jednak strony, szczegółowa analiza danych za każdym razem pokazuje, że o ile inwestycje w infrastrukturę drogową można w większości uznać za czynnik poprawiający odczuwaną jakość życia, o tyle pozostałe wybory są już zazwyczaj znacznie bardziej dyskusyjne i lokalnie uwarunkowane.

Zarysowany powyżej dylemat, który w dużym, acz intuicyjnym uproszczeniu określić można jako „lanie betonu” vs. „rozwój zrównoważony” – ma też wymiar niejako polityczny. Kadencyjność często narzuca myślenie doraźne, nastwione na efekt, który można skapitalizować w dniu wyborów, do niedawna przypadających co cztery lata. To dlatego właśnie inwestycje infrastrukturalne, w dużej mierze możliwe do wykonania w czasie jednej kadencji, a przy tym najbardziej wyraziste i widoczne, są przez tak wielu samorządowców pożądane.



Wyniki badań FRDL zrealizowanych wśród liderów, sekretarzy i skarbników JST





Wyniki badań FRDL zrealizowanych wśród liderów, sekretarzy i skarbników JST

Oceniając dotychczasowe efekty działań samorządu, można niewątpliwie powiedzieć, że samorządowcy po prostu dobrze wykonali postawione przed nimi zadanie – wykorzystali możliwości związane z pojawieniem się funduszy UE i w pierwszej kolejności wybudowali to, czego nie odziedziczyli po PRL, lub poprawili to, co zastali. W znacznej mierze zrobili to jednak ku zadowoleniu mieszkańców miast, gmin i powiatów – nie bez przyczyny ponad 70% obywateli dobrze ocenia działania swoich władz samorządowych. I roztrząsając rozmaite dylematy – trzeba o tym pamiętać. Można oczywiście – a nawet należy – ubolewać nad przypadkami nadmiernego zapału inwestycyjnego. Jasne, że nie wszędzie odpowiednio wykorzystano pojawiające się możliwości, i aż nadto wiadomo, że nie zawsze wykorzystanie dostępnych funduszy było optymalne, czy wręcz właściwe. Niemniej trzeba jasno powiedzieć, szczególnie w przededniu 30-lecia odrodzenia samorządu terytorialnego, że rozwój Polski jest w znacznej mierze zasługą wielu samorządowych liderów.

Obecnie sprawą szczególnie ważną jest dalszy los samorządu. Czy zwycięży polityka centralizacji, czy też powiodą się wysiłki, aby Samorządną Polskę, o której pisał i którą tworzył Jerzy Reguński, obronić i wzmocnić? Jestem przekonany, że w znacznej mierze zależeć to będzie od tego, czy uda się mieszkańcom szerzej i skuteczniej, ale także na zasadzie większej realnej odpowiedzialności za podejmowane wspólnie decyzje, zaangażować w zarządzanie ich małymi ojczyznami. Wciąż mamy z tym problem. Sytuacji nie poprawiają technokratyczne pomysły, skutkujące *de facto* ograniczaniem realnego wpływu społecznego, tworzące jedynie pozory kształtowania mechanizmów włączających (jak choćby ustawowe narzucanie głosowania w tzw. „budżetach partycypacyjnych” jako jedynego sposobu wyboru projektów, czy wprowadzanie „raportów o stanie gminy”

bez faktycznego namysłu nad tym, jaką rolę ów dokument powinien pełnić). Podobnie problematyczne są nadmierne obawy niektórych lokalnych liderów i urzędników przed otwarciem się na głosy mieszkańców, czy wprost przeciwnie – pozbawione refleksji samozadowolenie z istniejącego stanu rzeczy. W Fundacji dość często o tym mówimy. W raporcie, który trzymacie Państwo w ręku, jeden z aspektów braku realnego wpływu mieszkańców na kształtowanie spraw lokalnych został omówiony w rozdziale dotyczącym planowania budżetowego.

Można oczywiście zastanawiać się, czy wezwanie, aby bardziej angażować mieszkańców w sprawy leżące w zakresie kompetencji urzędu czy lokalnej rady jest w ogóle zasadne? Czy takie zaangażowanie w sprawy nieproste, jak kształtowanie rozwoju czy konsultacje budżetu, ma sens? Czy nie jest to rozmywanie odpowiedzialności w sytuacji, gdy w każdej gminie funkcjonują dysponujące mandatem wyborczym rady oraz wybrani w wyborach powszechnych liderzy? Trudno tu o jednoznaczne odpowiedzi. Nie sposób oczekiwać, że mieszkańcy nieformalnie przejmą odpowiedzialność i kompetencje organów samorządu terytorialnego. Ale też nie sposób racjonalnie bronić obecnie stanowiska, że wszelkie decyzje w sprawach publicznych, z racji uzyskanego mandatu, podejmowane powinny być za obywateli. To nie jest bowiem kwestia wyboru jednej ze skrajności: albo decyzje wyłącznie w rękach władz, albo wyłącznie w rękach mieszkańców (wykonywane na przykład na podstawie powszechnych referendum). W jednych miejscach większe zaangażowanie – i co za tym idzie – silniejszy, odpowiedzialny wpływ społeczny jest możliwy, w innych zapewne jeszcze nie. Jak bowiem podkreślał Jerzy Reguński – „Samorząd jest taki, jakie jest społeczeństwo. Ani lepszy, ani gorszy”.

Dlatego właśnie w administracji lokalnej potrzebni są kompetentni, świadomi roli i misji samorządu urzędnicy. Nie tylko technokraci, zarządzający administracją, finansami czy realizacją usług, ale zaangażowani profesjonaliści, rozumiejący rolę, jaką instytucje samorządowe mają do odegrania w kształtowaniu lokalnego rozwoju i budowie społeczeństwa obywatelskiego. To oni właśnie powinni stanowić fundament, na którym silniejsza Polska lokalna będzie budowana. Szczególną rolę w tym procesie powinni odgrywać skarbnicy – wspomagając liderów, lokalnych polityków, w odpowiedzialnym, ale też niejednokrotnie bardziej świadomym kształtowaniu polityki finansowej.

Czytajmy zatem o aktualnych sposobach postrzegania przez skarbników sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, o wyzwaniach, przed którymi stoją, o problemach i sposobach radzenia sobie z nimi. Czytając jednak pamiętajmy, że fundusze i zasoby, którymi samorząd dysponuje – a zerwanie z monopolem finansów publicznych państwa jest jedną z niewątpliwych zdobyczy reform z początku lat 90. – już nie mogą służyć wyłącznie potrzebom codzienności czy kadencyjności władz samorządowych. Powinny być ważnym instrumentem wzmocnienia wspólnot lokalnych, środkiem do osiągnięcia zamierzonych, pożądaných celów rozwojowych, które coraz rzadziej będą oczywiste.

Cezary Trutkowski

prezes Zarządu Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej

Charakterystyka samorządów biorących udział w badaniu

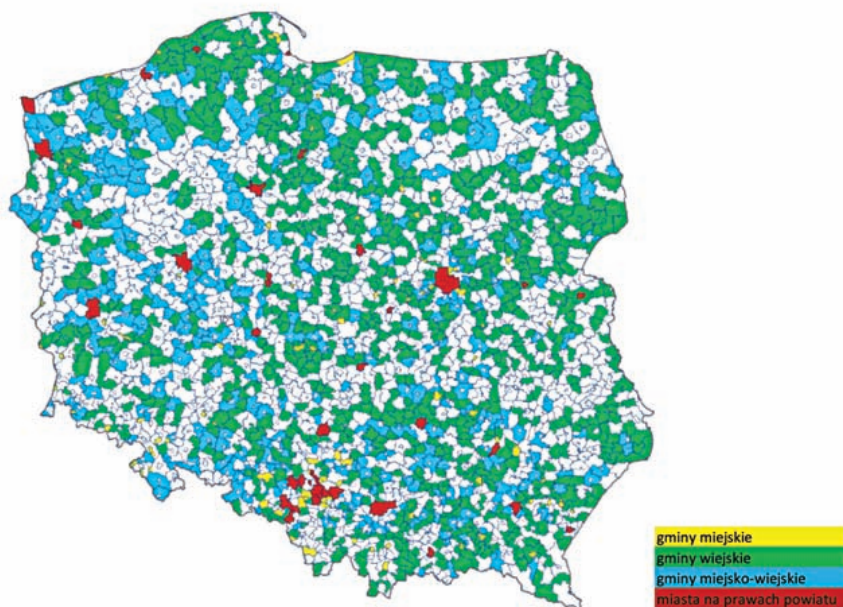
Badanie, którego wyniki są prezentowane w niniejszym raporcie przeprowadzono 2018 r. (od kwietnia do lipca). Zaproszenie do wypełnienia ankiety skierowano do wszystkich skarbników gmin, miast na prawach powiatu i powiatów, a więc do 2792 jednostek. Ponad połowa skarbników rozpoczęła wypełnianie ankiety, a odpowiedzi na wszystkie pytania uzyskano od skarbników z 40% jednostek.

Tabela 1. Liczba samorządów, których skarbnicy brali udział w badaniu

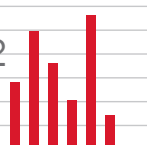
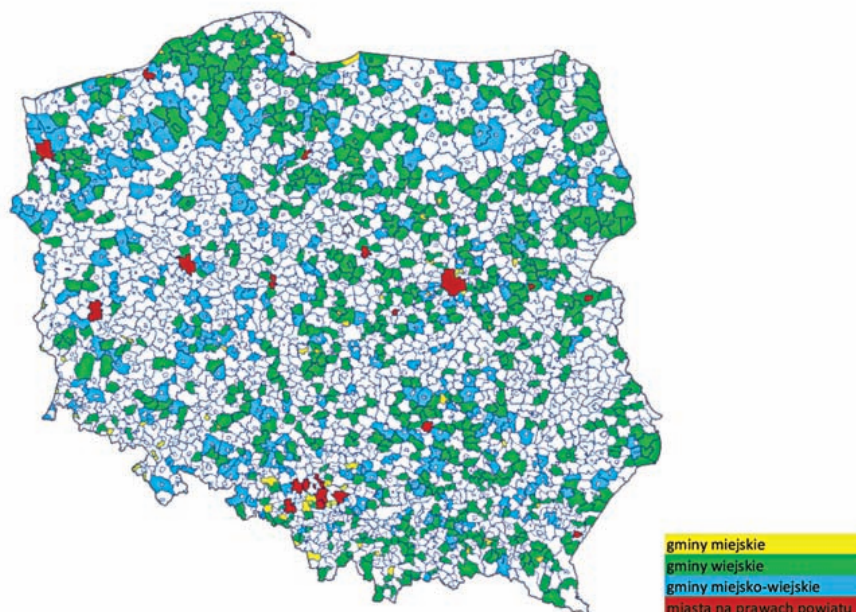
	Ankieta wypełniona częściowo		Ankieta wypełniona w całości	
	Liczba jednostek	Udział w całej populacji	Liczba jednostek	Udział w całej populacji
Gmina miejska	125	53%	87	37%
Gmina wiejska	868	56%	626	40%
Gmina miejsko-wiejska	350	56%	257	41%
Miasto na prawach powiatu	37	56%	23	35%
Powiat	161	51%	117	37%
Razem	1541	55%	1110	40%

Przedstawiciele samorządów, którzy wzięli udział w badaniu, jak pokazują poniższe mapy, reprezentują wszystkie regiony w Polsce.

Mapa 1. Gminy i miasta na prawach powiatu, które wzięły udział w ankiecie (rozpoczęły ankietę)

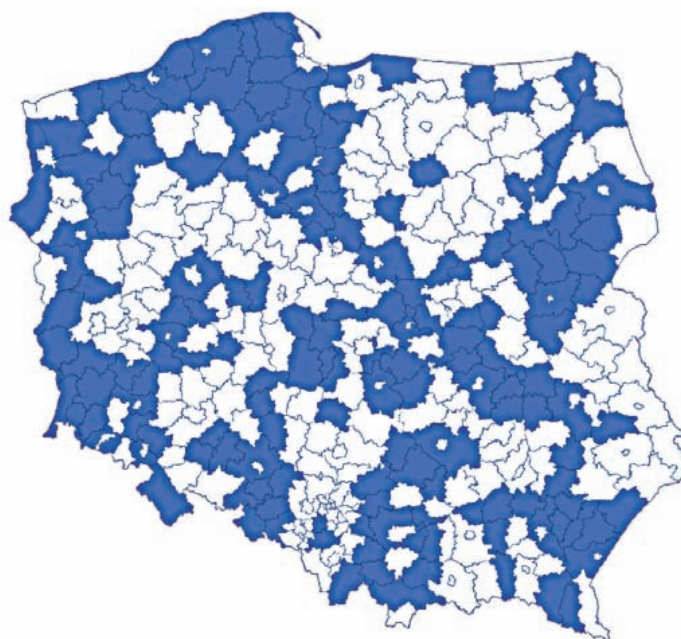


Mapa 2. Gminy i miasta na prawach powiatu, które wzięły udział w badaniu (zakończyły ankietę)

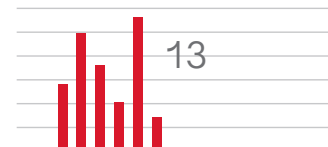
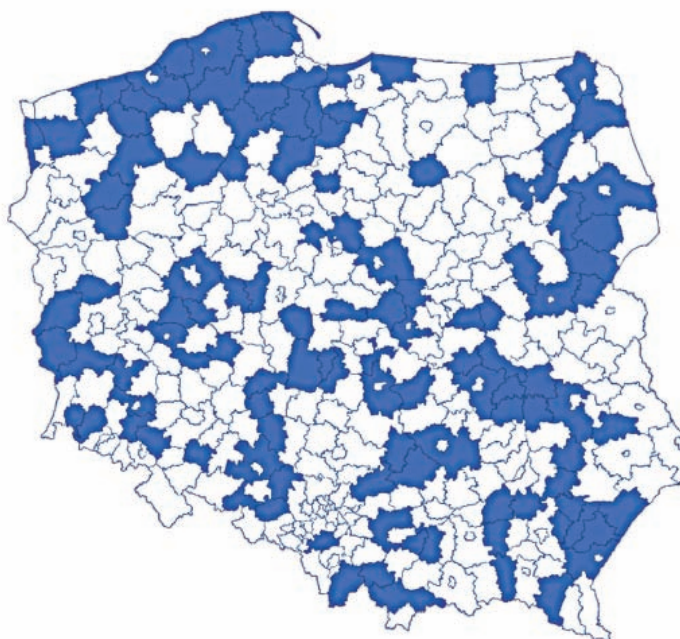


Mapa 3. Powiaty ziemskie, które wzięły udział w badaniu (rozpoczęły ankietę)

Rozpoczęły ankietę



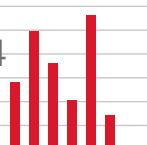
Zakończyły ankietę



Ze względu na to, że nasze badanie skupia się na problematyce dotyczącej finansów lokalnych, ważne jest porównanie sytuacji finansowej samorządów, które odpowiedziały na ankietę, z ogólną liczbą samorządów w Polsce. Jak pokazuje poniższa tabela, mediana wartości podstawowych wielkości budżetowych ankietowanych samorządów nie odbiega istotnie od przeciętnej ogólnopolskiej. Różnica między medianą z próby ogólnopolskiej a medianą dla ankietowanych samorządów w większości przypadków nie przekracza 5%. Jedynie w miastach na prawach powiatu odstępstwa są większe. Jednak należy pamiętać, że jest to bardzo niewielka, a jednocześnie zróżnicowana grupa samorządów i ubytek nawet jednego miasta zmienia znacznie wartości przeciętne.

Tabela 2. Porównanie wybranych danych finansowych (średnie dla lat 2014-2017) samorządów ogółem i biorących udział w naszej ankiecie .1- samorzady ogółem, 2-ankieta rozpoczęta, 3- ankieta zakończona

	dochody ogółem per capita	dochody własne per capita	wydatki inwestycyjne per capita	wydatki inwestycyjne współfinansowane ze środków zagranicznych per capita	dług do dochodów	udział dotacji i subwencji w dochodach ogółem
GMINY MIEJSKIE						
1	3681,22	2004,31	478,86	77,90	27%	39%
2	3624,98	2065,42	473,31	81,64	25%	39%
3	3681,22	2004,31	478,86	77,90	27%	39%
GMINY WIEJSKIE						
1	3757,29	1296,83	523,65	145,72	21%	62%
2	3766,75	1293,19	519,82	141,97	22%	62%
3	3764,43	1273,17	511,05	138,38	22%	63%
GMINY MIEJSKO-WIEJSKIE						
1	3633,77	1568,75	495,59	117,08	28%	54%
2	3629,30	1584,54	473,95	113,93	28%	52%
3	3632,69	1612,47	485,80	108,91	28%	51%
MIASTA NA PRAWACH POWIATU						
1	5264,84	2698,75	705,61	228,89	40%	40%
2	5251,94	2773,62	748,15	239,29	39%	39%
3	5334,29	2965,64	785,01	281,06	39%	38%
POWIATY						
1	976,16	315,75	128,86	16,45	22%	62%
2	966,92	321,85	127,67	16,74	22%	62%
3	992,49	317,16	130,60	17,08	20%	62%



Biorąc pod uwagę zarówno liczebność jak i informacje o budżetach ankietowanych samorządów, można przyjąć, że zebrane w ankiecie opinie dobrze reprezentują poglądy wszystkich skarbników gmin, miast i powiatów w Polsce.

1. Środowisko pracy skarbnika jednostki samorządu terytorialnego

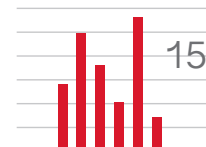
Skarbnik to szczególny urzędnik samorządowy. Jego pozycję w strukturze samorządu wyznaczają ustawy (o finansach publicznych- dalej uofp, o samorządzie gminnym- uosg i powiatowym-uosp), które definiują wymogi kwalifikacyjne, jakie musi spełniać osoba na stanowisku skarbnika, podstawowy zakres obowiązków skarbnika oraz zasady jego zatrudniania.

W dalszej części tego rozdziału przyjrzymy się tym regulacjom prawnym i praktycznym aspektom pracy skarbników w polskich samorządach lokalnych.

Jest oczywiste, że w rzeczywistości pracę skarbnika kształtują nie tylko ustawy, ale także specyfika danej jednostki samorządu i wewnętrzne regulacje w urzędzie czy samorządzie. Zanim przejdziemy do szczegółowych kwestii związanych z zakresem pracy i zatrudnieniem skarbników, przyjrzymy się charakterystyce ankietowanych skarbników, którą obrazuje poniższa tabela.

Tabela 3. Charakterystyka skarbnika – płeć, wiek, wykształcenie, zamieszkanie, zatrudnienie

	gmina wiejska	gmina miejsko-wiejska	gmina miejska	miasto na prawach powiatu	powiat
PŁEĆ					
kobieta	90%	88%	78%	65%	78%
mężczyzna	10%	12%	22%	35%	22%
WIEK					
25–34 lat	3%	1%	0%	0%	1%
35 - 44 lata	31%	28%	24%	13%	17%
45 - 54 lata	29%	33%	30%	35%	37%
55 - 64 lata	35%	36%	45%	43%	39%
65 lat i więcej	2%	2%	1%	9%	7%



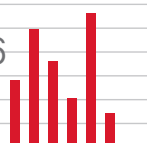
	gmina wiejska	gmina miejsko-wiejska	gmina miejska	miasto na prawach powiatu	powiat
WYKSZTAŁCENIE					
średnie	5%	3%	1%	4%	2%
pomaturalne	8%	3%	2%	0%	1%
wyższe I stopnia (licencjat\inżynier)	9%	7%	6%	0%	1%
wyższe II stopnia (magister\lekarz)	51%	59%	63%	74%	54%
podyplomowe	26%	28%	28%	22%	43%
DODATKOWE KWALIFIKACJE/UPRAWNIENIA					
Biegły rewident	0%	1%	1%	9%	0%
Uprawnienia do prowadzenia ksiąg rachunkowych	35%	40%	47%	26%	50%
ZAMIESZKANIE NA TERENIE JST, w której pracuje					
TAK	58%	74%	67%	64%	80%
PRZECIĘTNA LICZBA LAT PRACY NA STANOWISKU SKARBNIKA					
Lata pracy	12.9	12.7	12.3	12.8	12.9
CZY PRZED ROZPOCZĘCIEM PRACY PRACOWAŁ W TEJ SAMEJ JST					
TAK	73%	69%	71%	57%	52%

Zawód skarbnika samorządu jest silnie sfeminizowany, co obrazuje powyższa tabela. Szczególnie w mniejszych samorządach wśród skarbników przeważają kobiety (stanowią one 90% skarbników w gminach wiejskich, 88% w miejsko-wiejskich i prawie 80% w gminach miejskich i powiatach). W miastach na prawach powiatu na stanowisku skarbnika pracuje relatywnie więcej mężczyzn, ale nadal 2/3 skarbników to kobiety.

W strukturze wiekowej skarbników przeważają osoby w wieku 55-65 lat (od 35% w gminach wiejskich do 45% w gminach miejskich). Tylko nieco mniej jest osób w wieku 45-54 lata (od 29% w gminach wiejskich i miejskich do 37% w powiatach). Dość duża grupa, szczególnie w mniejszych gminach, to osoby w wieku 35-44 lata.

Zgodnie z zapisami art. 54 ust. 2 uofp skarbnikiem/głównym księgowym może być osoba, która spełnia jeden z poniższych warunków:

- a. ukończyła ekonomiczne jednolite studia magisterskie, ekonomiczne wyższe studia zawodowe, uzupełniające ekonomiczne studia magisterskie lub ekonomiczne studia podyplomowe i posiada co najmniej 3-letnią praktykę w księgowości;



- b. ukończyła średnią, policealną lub pomaturalną szkołę ekonomiczną i posiada co najmniej 6-letnią praktykę w księgowości;
- c. jest wpisana do rejestru biegłych rewidentów na podstawie odrębnych przepisów;
- d. posiada certyfikat księgowy uprawniający do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych albo świadectwo kwalifikacyjne uprawniające do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych, wydane na podstawie odrębnych przepisów.

Jak pokazują wyniki naszej ankiety, znaczna większość skarbników ma wyższe wykształcenie. Szczególnie w dużych miastach grupa ta stanowi dużą część ankietowanych (3/4). Najmniej jest skarbników z wyższym wykształceniem w gminach wiejskich (51%). Liczną grupę skarbników stanowią również osoby, które ukończyły studia podyplomowe – w powiatach 43%, w gminach około 30% i 22% w miastach na prawach powiatu. Zgodnie z przepisami wszystkie ankietowane osoby mają wykształcenie ekonomiczne, a spora grupa wskazywała wykształcenie w zakresie rachunkowości i podatków (46%) oraz bankowości i finansów (31%).

Dodatkowymi uprawnieniami w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych może się pochwalić prawie połowa skarbników gmin miejskich i powiatów, ponad 1/3 skarbników gmin wiejskich i miejsko-wiejskich i 26% skarbników największych miast. Biegłych rewidentów jest wśród skarbników bardzo niewiele, a relatywnie najwięcej jest ich w miastach na prawach powiatu (9%).

Około 2/3 skarbników mieszka na terenie jednostki samorządu, w której pracuje. Najczęściej poza terytorium jednostki samorządu, w której pracują, mieszkają skarbnicy gmin wiejskich (42%), a najrzadziej powiatów (20%). Przeciętna liczba lat pracy na stanowisku skarbnika to 12-13 lat (trzy kadencje). Mediana kształtowała się bardzo podobnie. Co piąty skarbnik pracuje na swoim stanowisku 20 lat i dłużej, a podobna liczebnie grupa – 4 lata i krócej. Około 70% skarbników przed rozpoczęciem pracy na tym stanowisku pracowało już w tej samej jednostce samorządu. Przy czym w miastach na prawach powiatu i powiatach ta grupa była relatywnie mniejsza – w miastach 57%, w powiatach 52%.

1.1. Rola skarbnika w samorządzie

Według z uofp (art. 54) skarbnik jest głównym księgowym jednostki samorządu.

Zgodnie z przepisami skarbnik nie jest odpowiedzialny za zarządzanie finansami – ta odpowiedzialność spoczywa na zarządzie jednostki samorządu. Można zatem powiedzieć, że zarząd pełni rolę dyrektora finansowego jednostki. Skarbnik jako główny księgowy jest natomiast odpowiedzialny za prawidłową gospodarkę finansową. Przepisy wskazują również, że skarbnik pełni jedynie rolę doradczą wobec organu wykonawczego. (art. 37 ust 2 uosp).

Zapytaliśmy w ankiecie jak skarbnicy postrzegają swoją rolę w samorządzie. W opinii respondentów ich rola wykracza znacznie poza bycie księgowym.

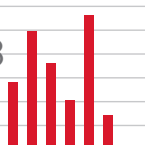


Tabela 4. Prosimy ocenić prawdziwość poniższych stwierdzeń w odniesieniu do faktycznego charakteru Pani/Pana pracy w samorządzie (w tabeli widoczne są odpowiedzi zdecydowanie i raczej TAK)

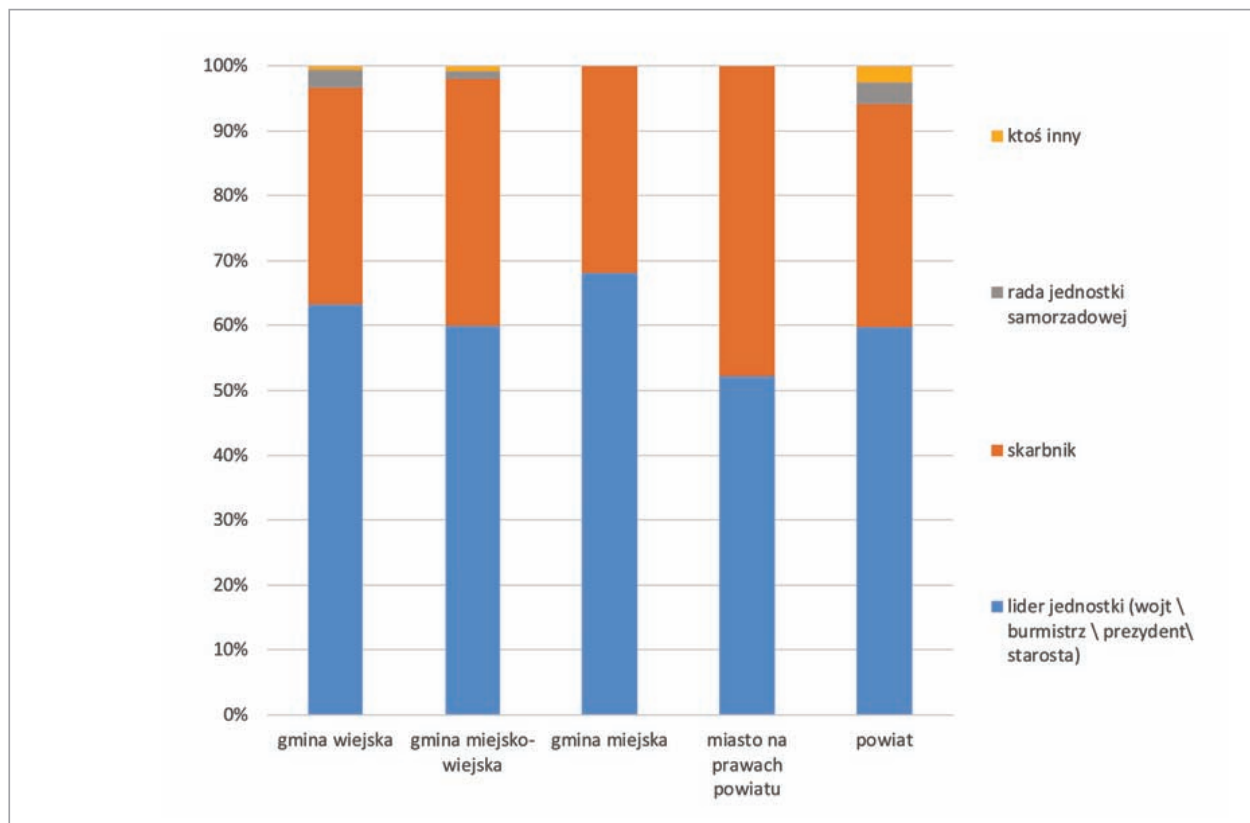
	gmina wiejska	gmina miejsko-wiejska	gmina miejska	miasto na prawach powiatu	powiat
Skarbnik jest księgowym urzędu jednostki samorządu terytorialnego	77%	67%	54%	30%	45%
Skarbnik jest dyrektorem finansowym JST	80%	78%	86%	70%	82%
Skarbnik jest współtwórcą lokalnej polityki finansowej (wraz z władzami wykonawczymi JST)	86%	80%	82%	91%	83%
Skarbnik jest doradcą finansowym władz wykonawczych w JST	92%	93%	90%	96%	95%
Skarbnik jest księgowym budżetów JST	93%	90%	84%	87%	87%

Większość badanych uważa, że jest zarówno księgowym samorządu (od 84% do 93% pozytywnych odpowiedzi), doradcą finansowym władz lokalnych (od 90% do 96% pozytywnych odpowiedzi) i współtwórcą lokalnej polityki finansowej (od 80% do 91%). Nieco mniejsza grupa skarbników uznała, że pełni w samorządzie rolę dyrektora finansowego (od 70% do 86%). Najmniej wskazań dotyczyło księgowego urzędu samorządu i odnotowano je w najmniejszych samorządach (w gminach wiejskich 77% i miejsko-wiejskich 67%).

W świetle tych opinii nie dziwią odpowiedzi na pytanie o to, kto w samorządzie ponosi największą odpowiedzialność za kształtowanie polityki finansowej. Większość skarbników wskazała na lidera jednostki samorządu, jednak ponad 1/3 ankietowanych stwierdziła, że to oni są głównymi twórcami lokalnej polityki finansowej.



Rysunek 1. Kto w państwa jednostce samorządowej ponosi największą odpowiedzialność za kształtowanie lokalnej polityki finansowej? (pyt. 65)



Najczęściej na skarbnika, jako głównego odpowiedzialnego za kształtowanie polityki finansowej samorządu, wskazywali przedstawiciele miast na prawach powiatu (48%). Obok lidera i skarbnika, w kilku przypadkach ankietowani wskazali radę jednostki, a również inne osoby, np. zastępcę burmistrza, a w powiatach – cały zarząd. Do tych kwestii wrócimy szczegółowo w kolejnej części raportu (w rozdziale o planowaniu budżetowym).

Zgodnie z uofp (art. 54 ust. 1), skarbnikowi powierzone są w szczególności obowiązki w zakresie:

1. prowadzenia rachunkowości jednostki;
2. wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi;
3. dokonywania wstępnej kontroli:
 - a. zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym,
 - b. kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.

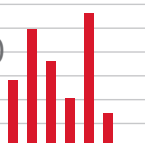
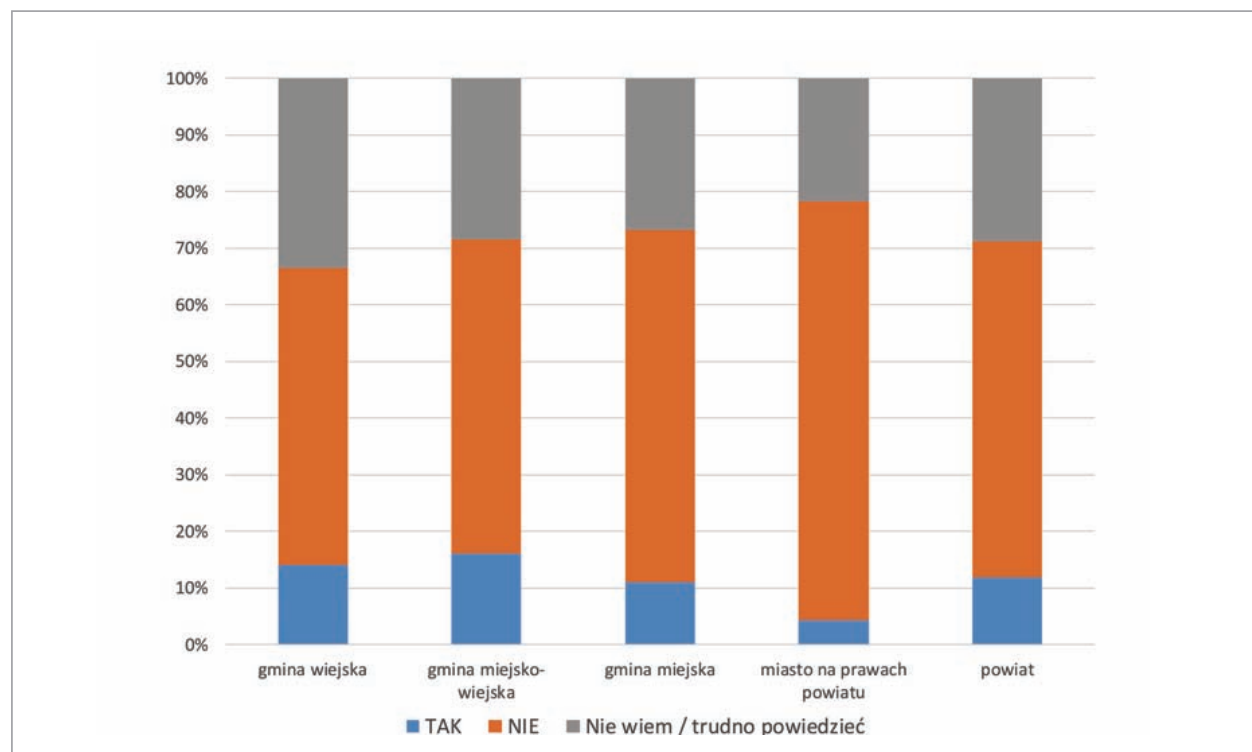
Do szczególnych zadań skarbnika należy kontrasygnata, a więc potwierdzanie podpisem dokumentów dotyczących takich czynności prawnych, które mogą spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych samorządu (art. 46 uosp, 48 uosp). Kontrasygnata oznacza, że skarbnik (art. 54 ust 3 uofp):

1. nie zgłasza zastrzeżeń do przedstawionej przez właściwych rzeczowo pracowników oceny prawidłowości tej operacji i jej zgodności z prawem;
2. nie zgłasza zastrzeżeń do kompletności oraz formalno-rachunkowej rzetelności i prawidłowości dokumentów dotyczących tej operacji;
3. zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki.

Skarbnik samorządu, który odmówi kontrasygnaty, a dokona jej jednak na pisemne polecenie zwierzchnika, powiadamia o tym radę jednostki oraz regionalną izbę obrachunkową (art. 46 uosg, 48 uosp). Według raportów RIO tego typu sytuacje występują nader rzadko (do kilku przypadków rocznie). Jednocześnie wyniki kontroli gospodarki finansowej, przeprowadzonych przez RIO wykazują co roku około 100 przypadków istnienia dokumentów, które powinny, a nie mają kontrasygnaty. Na tej podstawie w raportach RIO stwierdzono „nie-predkładanie skarbnikom umów do kontrasygnaty i tym samym realizację umów nieposiadających kontrasygnaty skarbnika” (RIO, 2017, p. 110, 2018, p. 135).

Problem ten wydają się potwierdzać wyniki ankiety. 14% respondentów potwierdziło, że w ich jednostce funkcjonują dokumenty, które powinny mieć, a nie mają kontrasygnaty skarbnika, ponad połowa respondentów była pewna, że takich dokumentów nie ma (najwięcej w miastach na prawach powiatu – 74%, a najmniej w gminach wiejskich – 52%). Spora grupa ankietowanych (około 1/3) nie umiała powiedzieć, czy takie dokumenty w ich jednostce są, czy nie.

Rysunek 2. Czy w jednostce samorządowej, w której Pani/Pan pracuje, istnieją dokumenty, które POWINNY, a NIE SĄ objęte WYMOGIEM KONTRASYGNATY skarbnika? (pyt. 74)



Odmowa kontrasygnaty nie jest częstą praktyką. 2/3 ankietowanych stwierdziło, że w mijającej kadencji nigdy nie zdarzyło się im odmówić kontrasygnaty dokumentów. W dużych miastach była największa grupa takich odpowiedzi (75%); jednocześnie to tu było najwięcej wskazań, mówiących o tym, że odmawiano kontrasygnaty kilkanaście razy.

Ogółem fakt odmowy kontrasygnaty potwierdziło 23% ankietowanych (najwięcej w powiatach -23% i gminach miejsko-wiejskich-27%), przy czym były to pojedyncze przypadki (kilka razy). Niemniej, zgodnie z informacjami z ankiety, fakt odmowy kontrasygnaty był znacznie częstszy niż wynikałoby to z raportów RIO. Jak wspominaliśmy wcześniej, RIO co roku odnotowują w raportach kilka takich przypadków, ale np. w całym 2016 r. nie odnotowany został żaden przypadek zgłoszenia odmowy kontrasygnaty i złożenia podpisu na polecenie zwierzchnika, a w 2017 wpłynęły do RIO dwa takie zawiadomienia (RIO, 2017, p. 110, 2018, p. 135).

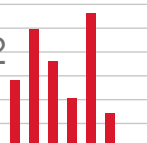
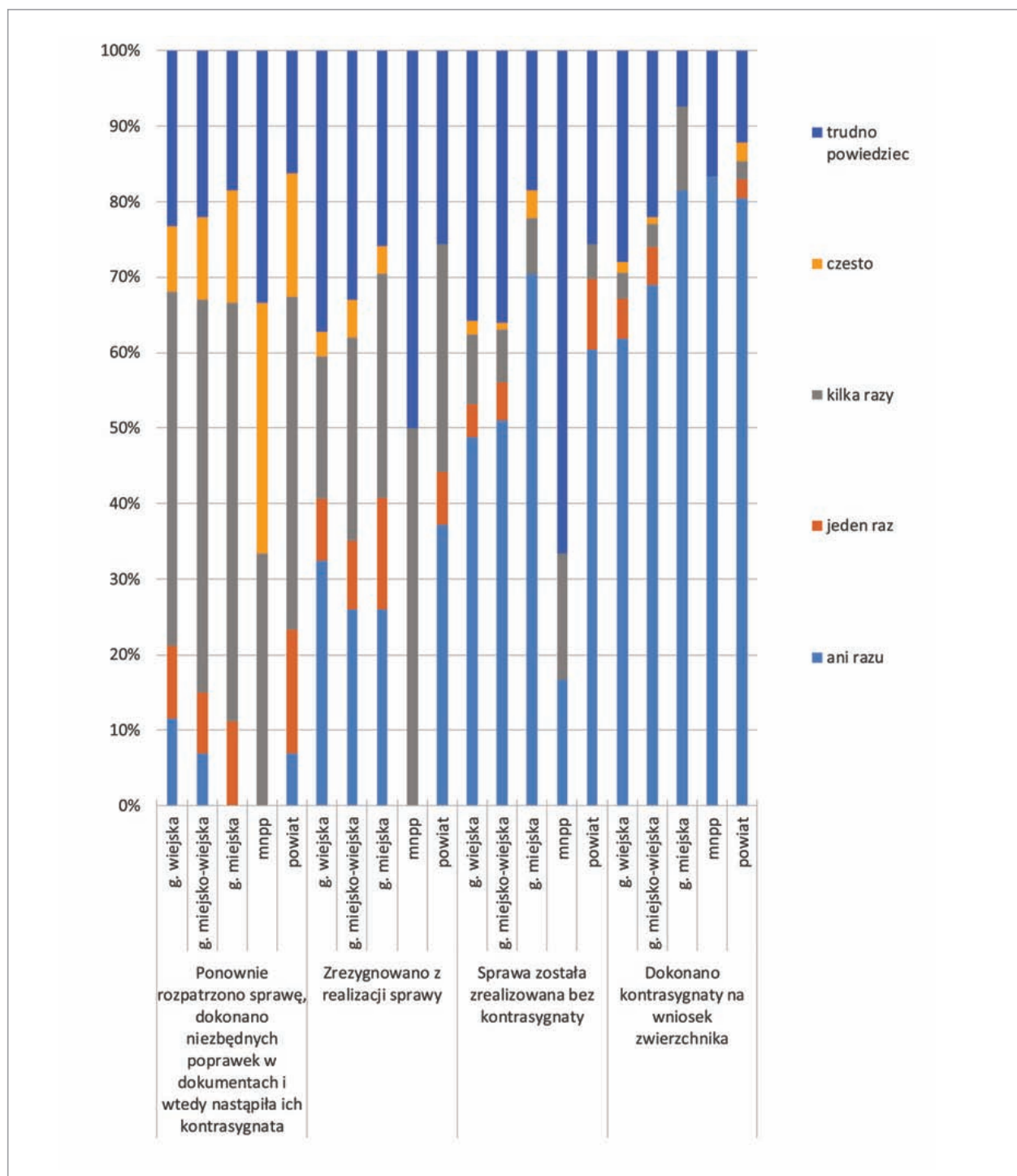
Tabela 5. Jak często W MIJAJĄCEJ KADENCJI zdarzyło się Pani/Panu ODMÓWIĆ KONTRASYGNATY dokumentu przedłożonego przez wójta/ burmistrza/ prezydenta/ starostę?

	gmina wiejska	gmina miejsko-wiejska	gmina miejska	miasto na prawach powiatu	powiat
nigdy	67%	63%	70%	74%	64%
jeden raz	4%	6%	2%	0%	7%
kilka razy	17%	19%	17%	13%	19%
kilkanaście razy	1%	1%	0%	4%	0%
bardzo często	0%	0%	0%	0%	0%
nie pamiętam	12%	11%	11%	9%	11%

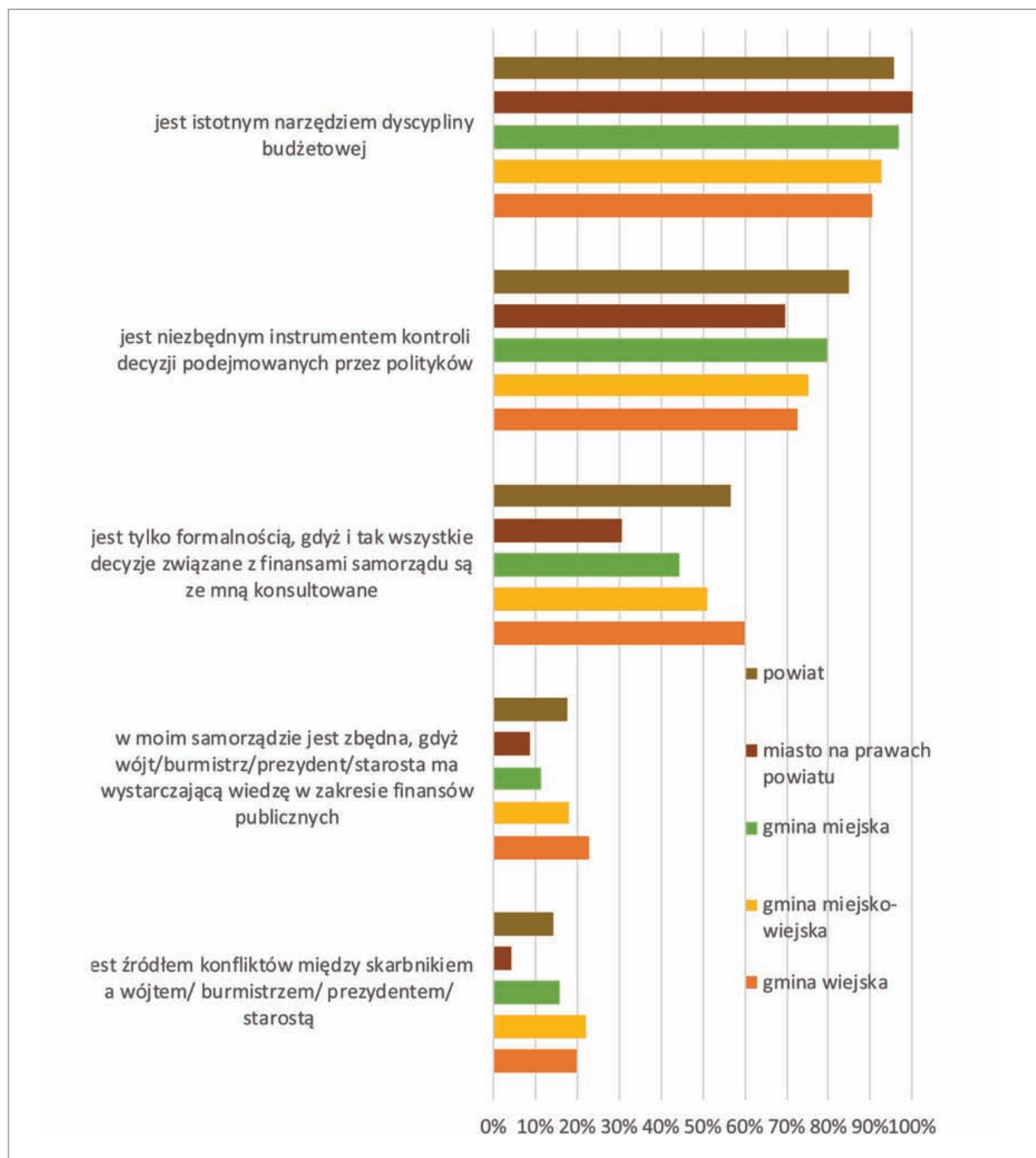
Istotne jest zatem pytanie, co się dzieje z tymi dokumentami. Jak pokazuje rysunek nr 3 (na następnej stronie), kontrasygnata dokonana na wniosek zwierzchnika jest rzeczywiście najrzadziej wybieraną opcją. Takie działanie potwierdziło 10% skarbników gminy, 7% skarbników powiatu i żaden skarbnik miasta na prawach powiatu. Około 15% respondentów stwierdziło, że przynajmniej raz sprawa wymagająca kontrasygnaty została zrealizowana bez niej, co potwierdza informacje o częstotliwości występowania w samorządach dokumentów bez kontrasygnaty.

Należy zauważyć, że zdecydowanie częściej respondenci podejmowali działania zmierzające do załatwienia danej sprawy zgodnie z przepisami prawa i w tym celu nanoszono w dokumentach niezbędne poprawki (70% skarbników) albo rezygnowano z realizacji takiej sprawy (1/3 skarbników).

Rysunek 3. W przypadku odmowy kontrasygnaty, jakie działania były podejmowane? (pytanie nie było zadawane respondentom, którzy wskazali, że w mijającej kadencji ani razu nie odmówili kontrasygnaty) (pyt. 76)



Rysunek 4. Poniżej przedstawiono kilka opinii dotyczących ROLI KONTRASYGNETY czynności prawnych, które mogą spowodować powstanie zobowiązań finansowych (pieniężnych). W przypadku każdej z nich prosimy określić, czy się Pani/Pan z daną opinią zgadza, czy też nie zgadza (na rysunku są tylko odpowiedzi zdecydowanie i raczej TAK) (pyt. 77)



Takie działania pokazują, że zgodnie z założeniami twórców koncepcji kontrasygnaty, odgrywa ona ważną rolę kontrolną i dyscyplinującą w finansach samorządów. Nie wydaje się prawdziwe stwierdzenie, jakie można znaleźć w Sprawozdaniu RIO za 2017 r. (RIO, 2018, str. 153), że „*instytucja odmowy dokonania kontrasygnaty skarbnika jest w praktyce martwa*”. Incydentalne stosowanie podpisu na żądanie zwierzchnika wynika z tego, że skarbnicy, w przypadku wystąpienia nieprawidłowości w dokumentach, podejmują działania zmierzające do ich usunięcia. Jednak sama groźba wystąpienia odmowy dokonania kontrasygnaty wydaje się być istotna. Problemem są też ograniczone możliwości sankcji RIO i innych organów kontroli wobec istnienia dokumentów z brakiem kontrasygnaty, co pozwoliłoby wyeliminować te istniejące przypadki funkcjonowania dokumentów bez kontrasygnaty (por. również Salachna, 2008, str. 267-268).

Istotne znaczenie kontrasygnaty potwierdzają skarbnicy. Prawie wszyscy stwierdzają, że jest to ważne narzędzie dyscypliny budżetowej. Również zasadnicza większość (ponad 70%) stwierdza, że jest to niezbędne narzędzie kontroli decyzji polityków. Co ciekawe, znaczna część (około 60%) skarbników gmin wiejskich i powiatów zgadza się ze stwierdzeniem, że kontrasygnata jest formalnością, gdyż i tak większość decyzji finansowych jest z nimi konsultowana. Tylko nieco mniejsza grupa skarbników pozostałych gmin ma takie samo zdanie (45% do 50%). W miastach na prawach powiatu była to najmniejsza (ale nadal znaczna) grupa respondentów (około 30%). Potwierdza to faktycznie aktywną rolę skarbnika w tworzeniu polityki finansowej samorządów.

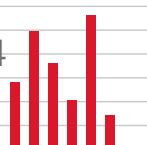
Około 20% skarbników uznało, że kompetencje władz sprawiają, że kontrasygnata jest zbędna (najmniej takich odpowiedzi było w miastach na prawach powiatu – 8%, a najwięcej w gminach wiejskich – 22%). Zapewne związane jest to z tym, że w mniejszych jednostkach lider jest bezpośrednio zaangażowany w większą liczbę spraw niż w większych ośrodkach. Co ciekawe, zaledwie około 20% skarbników stwierdziło, że kontrasygnata jest źródłem konfliktów między skarbnikiem a liderem samorządu. To wskazuje na to, że konkluzja sprawozdania RIO (2018, s. 154), iż „*prawdopodobnie skarbnicy unikają nagłaśniania konfliktów (wynikających z odmowy kontrasygnaty) ze swoim pracodawcą*” jest daleko idącym uogólnieniem.

Oczywiście fakt, że 1/5 skarbników zgłosiła taki problem, wskazuje, że nie jest to stwierdzenie całkiem bezpodstawne. Jednocześnie szczegółowa analiza gmin (nie analizowaliśmy powiatów i miast na prawach powiatu ze względu na mniejszą ich liczbę), z których pochodzili skarbnicy wskazujący na konfliktogenność kontrasygnaty, pokazuje, że przeciętnie są to jednostki uboższe w porównaniu z tymi, gdzie odpowiedź na pytanie o konflikt była negatywna. Pokazuje to tabela nr 6.

Tabela 6. Porównanie sytuacji finansowej gmin, które wskazały i nie wskazały kontrasygnaty jako źródło konfliktów.

Kontrasygnata jest źródłem konfliktów		Dochody własne per capita*	Dochody z PIT per capita*	Udział dotacji i subwencji w dochodach*
NIE	średnia	1621.4	528.2	54.8%
	mediana	1479.7	458.1	56.7%
TAK	średnia	1514.9	446.2	58.8%
	mediana	1290.2	411.8	61.5%

* średnia dla lat 2014-2017



W grupie gmin, gdzie wskazano konflikt, przeciętnie niższe są dochody własne w przeliczeniu na mieszkańca, a szczególnie dochody z PIT, a większy jest udział dotacji i subwencji w całych dochodach (i są to różnice istotne statystycznie). Możliwe zatem, że nie tyle kontrasygnata jest źródłem konfliktów, co fakt, że skarbnicy uboższych jednostek częściej muszą podejmować decyzje na granicy możliwości finansowych samorządu.

1.2. Relacje skarbnika z władzami jednostki samorządu i sposób zatrudnienia skarbnika

Problem relacji skarbnika z władzami wykonawczymi, jak również stanowiącymi był przedmiotem kilku pytań naszej ankiety. Nie jest to tylko problem komfortu pracy, ale również faktycznej możliwości jej wykonywania. Wspomniane powyżej konkluzje analiz RIO w sprawie instytucji odmowy kontrasygnaty, odnosiły się właśnie do problemu pełnienia przez skarbnika jego funkcji bez narażania się na odwołanie ze stanowiska.

Zgodnie z przepisami skarbnik jest powoływany oraz odwoływany przez Radę jednostki na wniosek odpowiednio wójta (burmistrza, prezydenta) lub starosty (art. 18 ust 2 pkt 3 uosg, art. 12 pkt 3 uosp). Uważa się, że ta regulacja ma zapewniać dobrą współpracę skarbnika zarówno z organem wykonawczym, jak i stanowiącym jednostki (Kaczurak-Kozak, 2010).

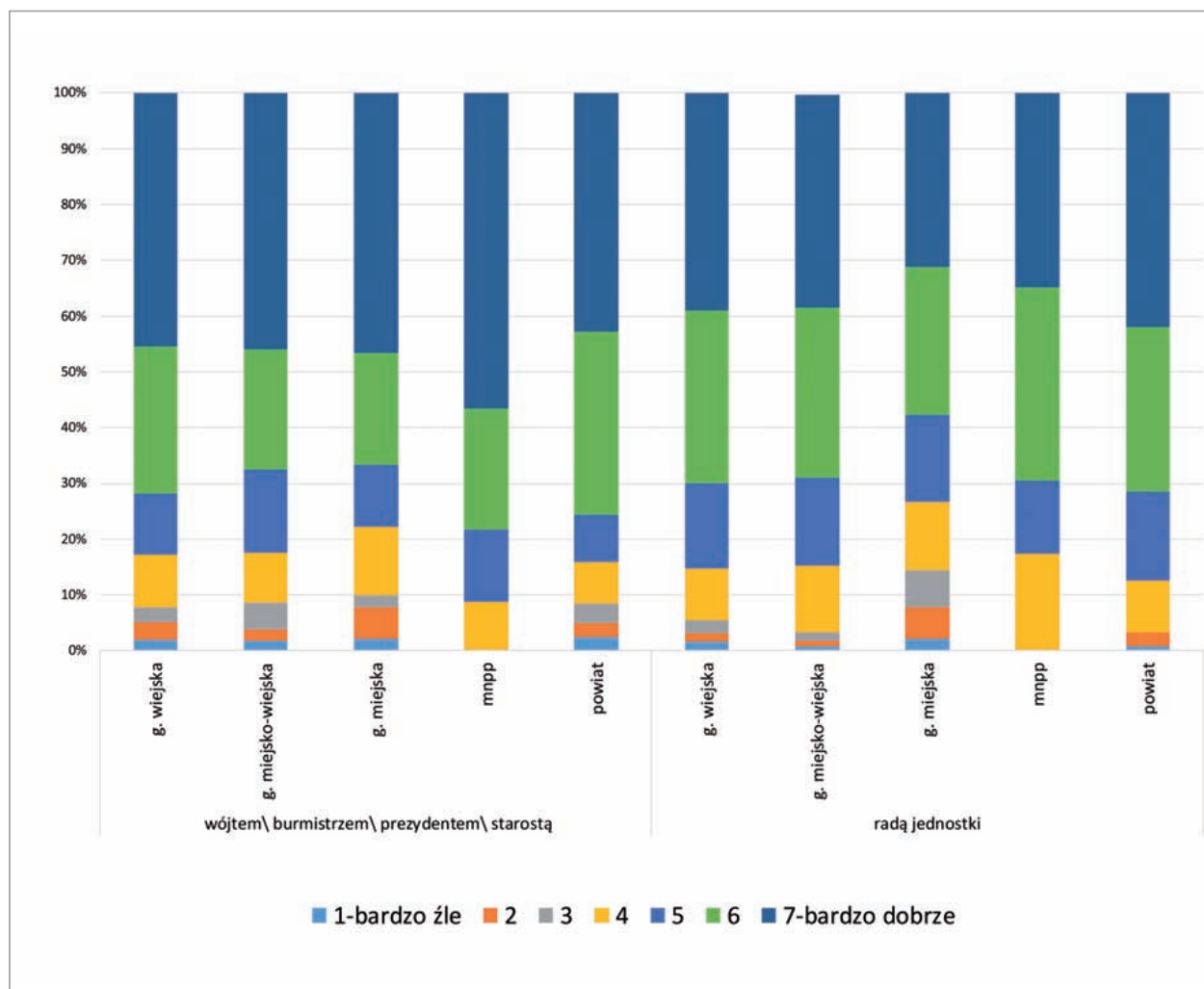
Wyniki naszej ankiety wydają się potwierdzać spełnienie tego założenia. Ankietowani skarbnicy w zasadniczej większości dobrze i bardzo dobrze oceniają współpracę, zarówno ze swoim bezpośrednim zwierzchnikiem jak i radą jednostki. Jak pokazuje powyższy rysunek, nieco lepiej oceniana jest współpraca z liderem jednostki (więcej najwyższych wskazań). Problemy współpracy z liderem (oceny poniżej 4) stwierdziło około 8% ankietowanych, przy czym w miastach na prawach powiatu nie było wcale takich ocen. W przypadku współpracy z radą jednostki samorządu, 5% ankietowanych wskazało niskie oceny, przy czym ponownie w największych miastach nie było takich ocen, a najwięcej negatywnych opinii o współpracy z radą wskazali skarbnicy gmin miejskich (14%).

Fakt, że nie tylko organ wykonawczy decyduje o zatrudnieniu skarbnika, ma zapewniać osobie pełniącej funkcję skarbnika większą niezależność od lidera jednostki (Majewski, 2017; Radwan, 2017). Ta niezależność jest ważna dla właściwej realizacji przez skarbnika jego zadań. Jednak w warunkach konfliktu rady i lidera (co ze względu na typ wyboru władz zdarza się w gminach i miastach na prawach powiatu) może to prowadzić do sytuacji, w której decyzja o powołaniu lub odwołaniu skarbnika, jest elementem sporów między tymi organami, co wpływa negatywnie na stabilność pracy skarbnika. Analizując kwestię niezależności skarbnika, należy zauważyć, że pojawiają się czasem głosy, że „*stanowisko skarbnika wchodzi zwyczajowo w skład powyborczego łupu*” (Cyrankiewicz, 2016), co ułatwia brak konkursu na to stanowisko.

Zestawiliśmy informacje dotyczące lat pracy skarbników na ich stanowiskach z liczbą kadencji urzędujących liderów jednostek. Jeśli hipoteza „łupu wyborczego” miałaby być prawdziwa, skarbnicy powinni pracować na swoich stanowiskach dokładnie tyle samo, ile urzęduje aktualny wójt (odpowiednio burmistrz, prezydent, starosta), lub rok krócej.



Rysunek 5. Współpraca pomiędzy LIDEREM jednostki samorządowej a SKARBNIKIEM może układać się różnie. Prosimy ocenić jakość Pani/Pana współpracy z aktualnym wójtem/ burmistrzem/ prezydentem/ starostą W PANI / PANA JEDNOSTCE SAMORZĄDOWEJ. Prosimy także ocenić jakość Pani/Pana współpracy z aktualną RADĄ Pani / Pana jednostki samorządowej (gminy/miasta/ powiatu). (pyt. 67-68)



Jak pokazuje tabela 7 na następnej stronie, sytuacja, gdy skarbnik został powołany przez sprawującego władzę lidera, jest rzadka. Zaledwie w 13% przypadków odnotowaliśmy taką zależność; przy czym nie wystąpiła ona wcale w miastach na prawach powiatu. Jak widać z naszego zestawienia, ponad połowa skarbników pracuje dłużej niż rządzą lokalne władze, a około 1/3 krócej. Te dane pokazują, że w zasadniczej większości skarbnicy nie są wprowadzani na stanowisko przez nowo wybrane władze - w tym sensie nie można mówić o politycznej zależności.

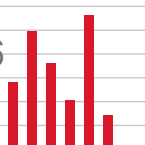


Tabela 7. Porównanie lat pracy skarbnika i lat sprawowania władzy przez aktualnego wójta/burmistrza/prezydenta/starostę

SKARBNIK PRACUJE NA SWOIM STANOWISKU			
	krócej, niż lider sprawuje władzę	tyle samo, ile lider sprawuje władzę	dłużej, niż lider sprawuje władzę
gmina wiejska	39%	14%	47%
gmina miejsko-wiejska	36%	11%	53%
gmina miejska	28%	14%	58%
miasto na prawach powiatu	43%	0%	57%
powiat	21%	16%	63%
ogółem	35%	13%	51%

Nie można również stwierdzić braku stabilności zatrudnienia w związku z cyklem wyborczym. Wręcz odwrotnie. Fakt, że ponad połowa skarbników pracuje dłużej niż lider, oraz wspomniany wcześniej dość długi staż pracy ankietowanych skarbników sugerują, że jest to dość stabilne stanowisko. W świetle tych danych nieco zaskakuje fakt, że połowa skarbników uznała, iż problemem ich pracy jest brak stabilności zatrudnienia ze względu na sposób wyboru. Problem ten widzą przede wszystkim przedstawiciele gmin. Skarbnicy miast na prawach powiatu i powiatów wskazywali na istotność tego problemu zdecydowanie rzadziej (odpowiednio 17% i 40% skarbników tych jednostek)

Tabela 8. Czy problem braku stabilności pracy ze względu na sposób zatrudniania występuje w Pani/Pana pracy?

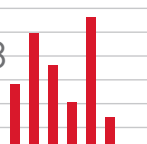
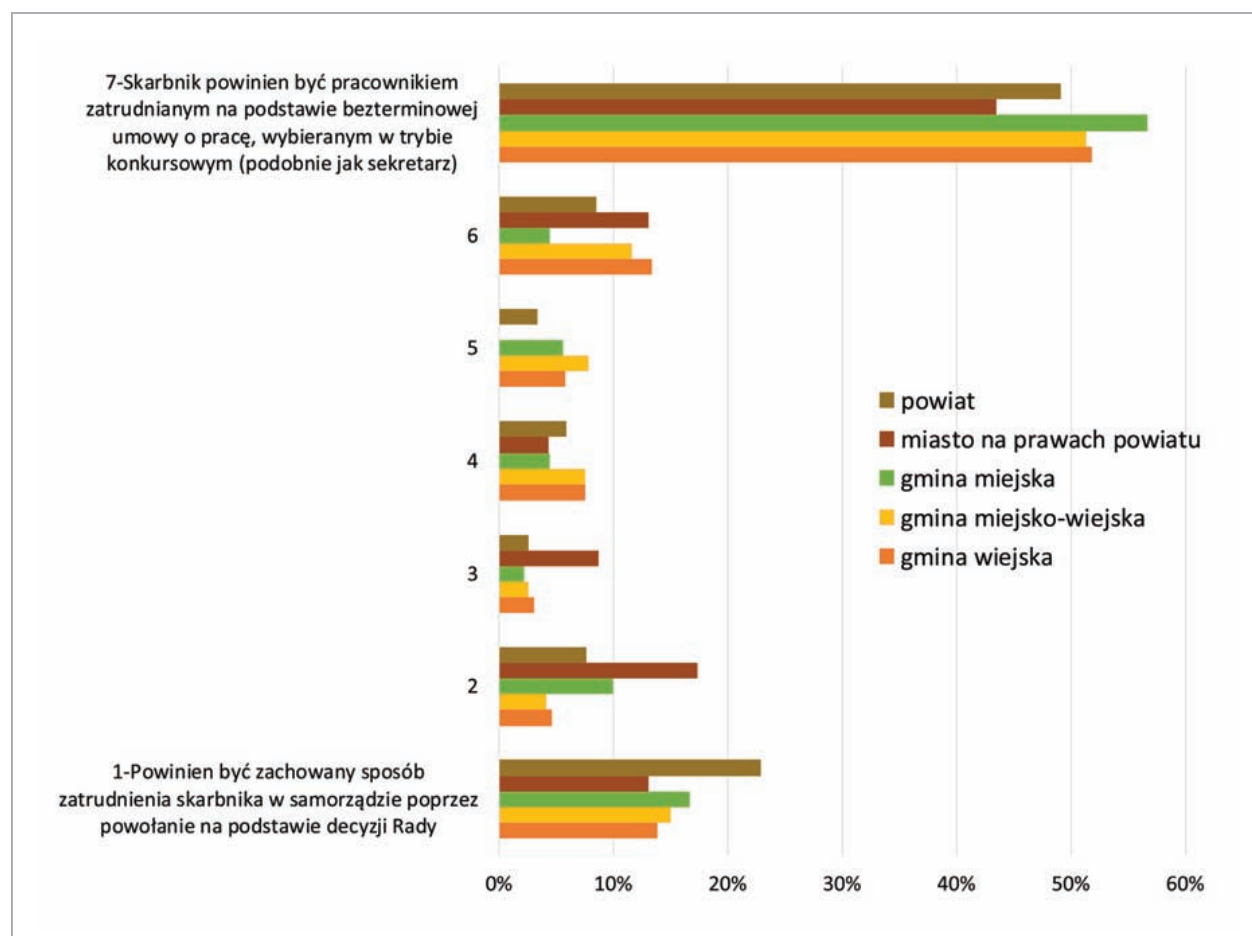
	gmina wiejska	gmina miejsko-wiejska	gmina miejska	miasto na prawach powiatu	powiat
Zdecydowanie tak i raczej tak	50%	56%	56%	17%	40%
Zdecydowanie nie i raczej nie	47%	40%	41%	83%	55%

*dane nie sumują się do 100%, gdyż pominięto odpowiedź „trudno powiedzieć”

Tymczasem stabilność pracy była wskazywana jako bardzo ważny czynnik decydujący o atrakcyjności pracy przez połowę ankietowanych skarbników (por. rysunek 6 w dalszej części tego rozdziału). Poczucie braku stabilności, wynikającej ze sposobu zatrudnienia, jest niewątpliwie jedną z przyczyn, dla których znaczna część respondentów uznała, że należy zmienić sposób zatrudniania skarbników. Zdecydowanie bardziej od trybu powoływania wolą oni być wybieranie w trybie konkursu i zatrudnianie na umowę o pracę – tak jak od 2009 r. zatrudniany jest sekretarz samorządu.

Zatrudnienie na podstawie bezterminowej umowy o pracę daje relatywnie większą ochronę prawną. Jak twierdzi S. Płażek, dzięki temu skarbnik „w większym stopniu obracałby swą aktywność na rzetelne wykonywanie swej pracy (co jest zawsze najlepszą polisą trwałości umowy o pracę na czas nieokreślony), niż na budowanie nieformalnych powiązań mających na celu zapobieżenie rezygnacji z jego usług przez rzeczywiste polityczne gremia decydenckie” (Cyrankiewicz, 2016).

Rysunek 6. Zgodnie z aktualnymi przepisami skarbnik jest powoływany przez radę jednostki samorządu na wniosek wójta/burmistrza/prezydenta/starosty. Czy w Pani/Pana przekonaniu takie rozwiązanie systemowe powinno być zachowane? Prosimy ustawić suwak w miejscu najlepiej odzwierciedlającym Pani/Pana stanowisko – pomiędzy odpowiedziami wskazanymi po lewej i prawej stronie skali. (pyt. 73)



To stwierdzenie potwierdzają również ankietowani, wśród otwartych wypowiedzi dotyczących najważniejszych problemów pracy skarbnika znalazło się następujące stwierdzenie:

„Brak umowy o pracę, a jedynie powołanie uchwałą Rady Gminy, co nie działa motywująco”.

1.3. Zalety i problemy pracy skarbnika

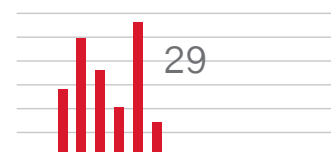
Stabilność pracy była najczęściej wskazywanym w ankietach czynnikiem decydującym o atrakcyjności pracy na stanowisku skarbnika (27%). Relatywnie rzadziej takiej odpowiedzi udzielili skarbnicy największych miast (17%). Wśród kolejnych cech bardzo ważnych dla skarbników w ich pracy jest wysokość wynagrodzenia i bliskość miejsca zamieszkania. Były tu jednak różnice między samorządami. Kwestie wynagrodzenia, jako najważniejszą cechę pracy w samorządzie, nieco rzadziej niż pozostali wskazywali przedstawiciele gmin wiejskich i miejsko-wiejskich (około 25% odpowiedzi, w pozostałych typach samorządów było to prawie 35% wskazań). Dla skarbników z gmin wiejskich i miejsko-wiejskich relatywnie większe znaczenie ma natomiast bliskość pracy (około 25% wskazań), podczas gdy w dużych miastach żaden ankietowany nie wskazał bliskości pracy i miejsca zamieszkania jako ważnej cechy pracy w samorządzie, a w powiatach i gminach miejskich wskazało ją około 12% skarbników.

Kolejne cechy atrakcyjności pracy w samorządzie były wskazywane rzadziej. Warto odnotować, że w przypadku kwestii interesujących wyzwania, związanych z realizacją zadań, dość znacznie od pozostałych respondentów odbiegały odpowiedzi skarbników miast na prawach powiatu. Prawie 40% z nich uznało to za najważniejszą cechę atrakcyjności pracy w samorządzie i była to pierwsza wskazywana przez nich kategoria, ważniejsza od wynagrodzenia i stabilności zatrudnienia. Skarbnicy dużych miast częściej uznawali za atrakcyjną również możliwość pracy z ciekawymi ludźmi (13% wskazań).

Hierarchia czynników atrakcyjności pracy w samorządzie jest bardzo podobna do tej, którą dwa lata temu wskazali w ankiecie przeprowadzonej przez FRDL sekretarze samorządów (Trutkowski, 2016). Jednak warto zauważyć istotną różnicę w częstotliwości odpowiedzi na pytanie o stabilność pracy.

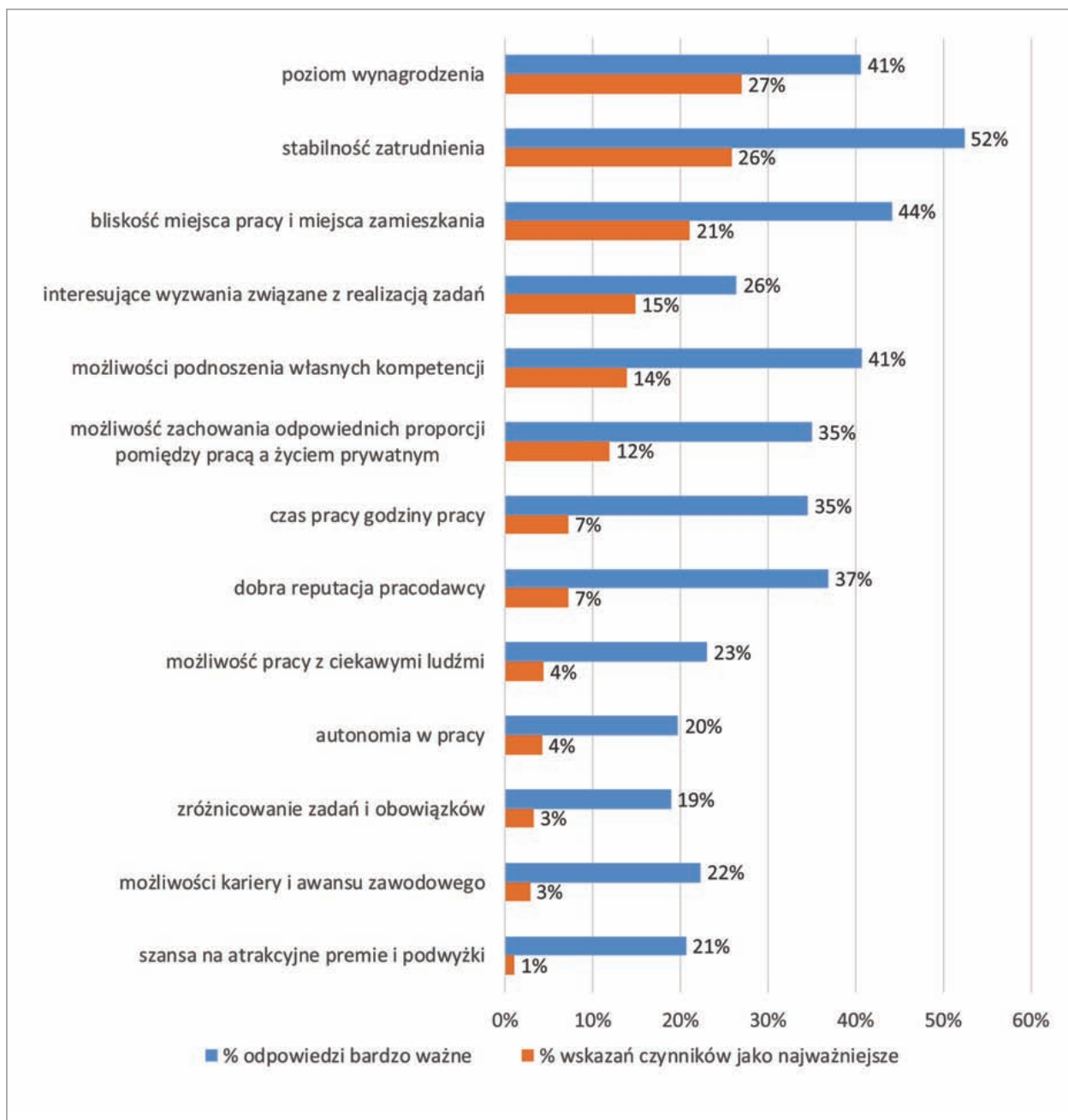
Prawie 40% sekretarzy uznało stabilność za najważniejszy czynnik atrakcyjności pracy w samorządzie. Wśród skarbników było to 26% ankietowanych. Również zdecydowanie rzadziej stabilność była wskazywana jako bardzo ważna charakterystyka pracy w samorządzie – w przypadku sekretarzy było to 75% ankietowanych, a w przypadku skarbników 52%. Być może ta różnica jest źródłem problemu, o którym wspomiano wcześniej w odniesieniu do sposobu zatrudniania skarbników. Wprawdzie połowa skarbników uznaje pracę za stabilną, jednak w porównaniu do sekretarzy, z którymi przecież współpracują, ta stabilność jest w ich opinii mniejsza.

Jak pokazano w poprzedniej części tego rozdziału, faktyczna rola skarbnika w samorządzie jest w opinii ankietowanych nawet większa niż wskazują na to przepisy prawa. Zapytaliśmy o najważniejsze problemy, z jakimi spotykają się w swojej pracy, a spośród udzielonych odpowiedzi zdecydowanie wybijają się trzy kwestie.

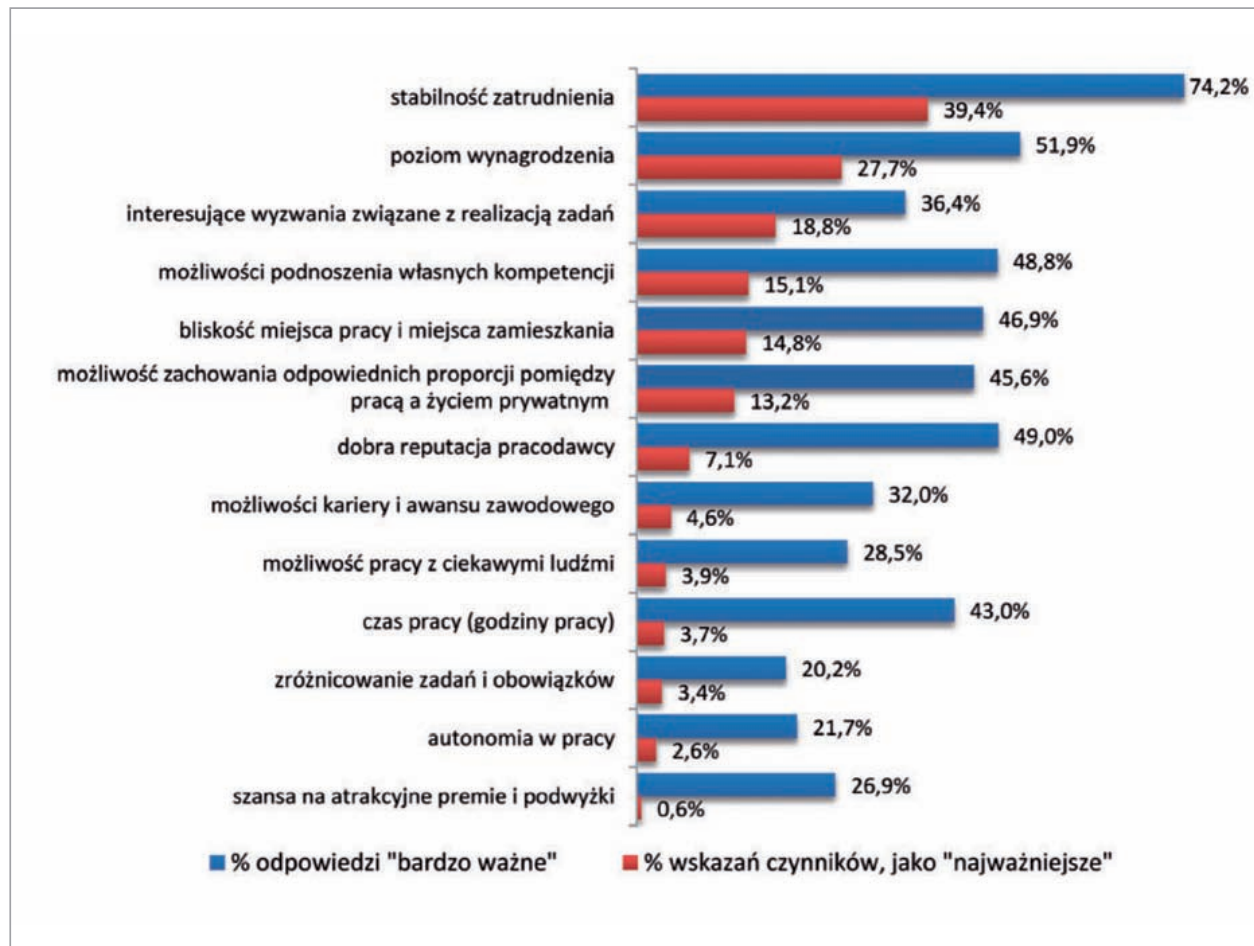


Rysunek 7. Poniżej wymieniono różne kwestie, które mogą czynić PRACĘ w instytucjach samorządowych ATRAKCYJNĄ. Prosimy określić, czy DLA PANI/PANA są one ważne, czy też nieważne, w kontekście Pana/Pani pracy w samorządzie? Które z tych czynników mają dla Pani / Pana NAJWIĘKSZE znaczenie w kontekście Pani / Pana pracy w samorządzie? (p. 62-63)

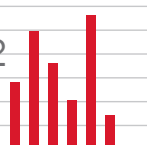
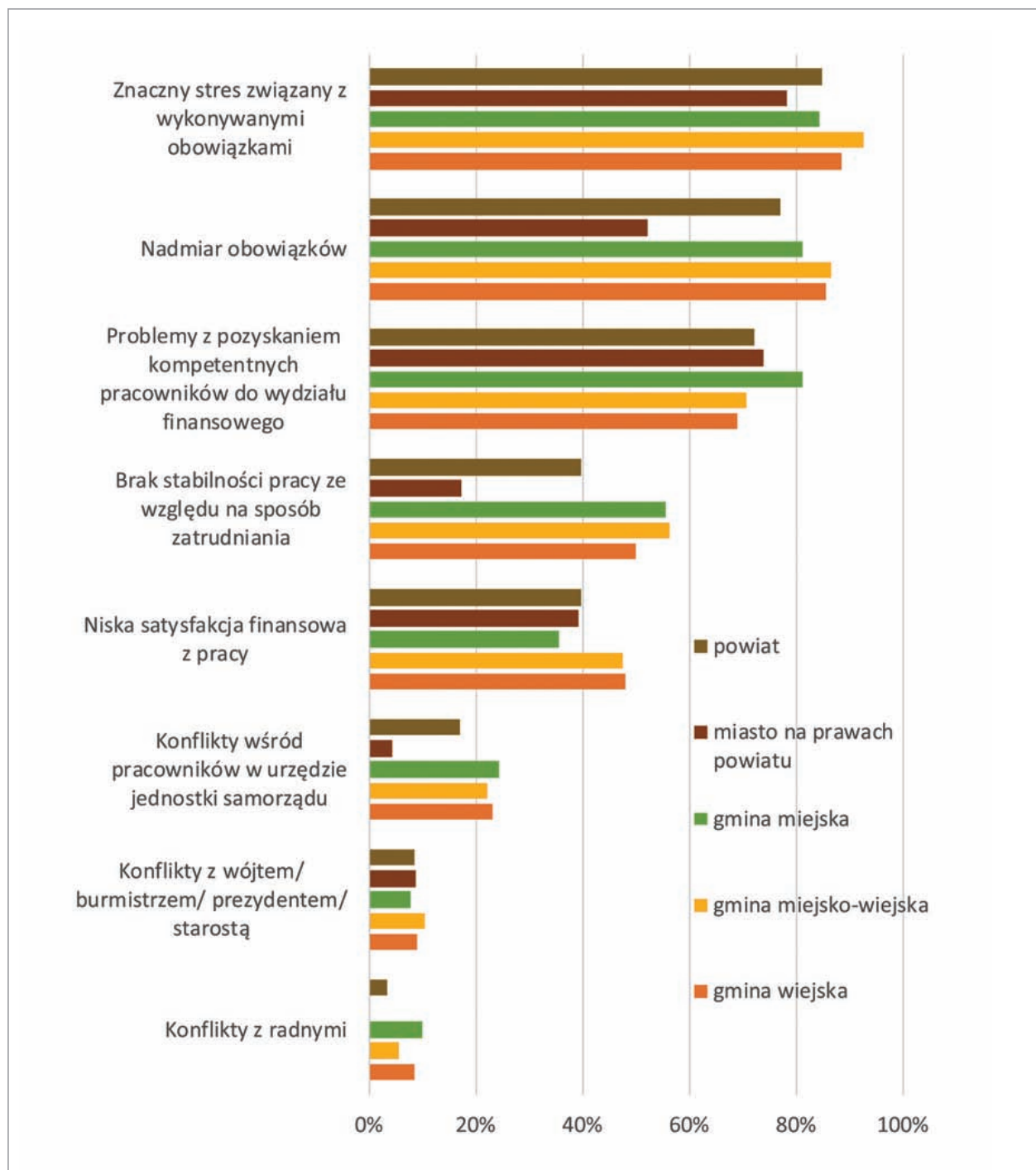
SKARBNICZY-bieżące badanie



SEKRETARZE – badanie z 2016 r. (Trutkowski, 2016, str. 75)



Rysunek 8. Poniżej wskazano niektóre PROBLEMY związane z PRACĄ SKARBNIKA w jednostce samorządu terytorialnego. W przypadku każdego z wymienionych prosimy określić, czy występuje on w Pani/ Pana pracy? (na rysunku są pokazane odpowiedzi zdecydowanie i raczej tak) (p. 71)



1.3. Zalety i problemy pracy skarbnika

Po pierwsze – większość ankietowanych (ponad 80%) wskazała, że ich obowiązki wiążą się ze znacznym stresem. Również około 80% respondentów uznało, że obowiązków, jakie na nich spoczywają, jest za dużo. Przy czym warto zauważyć, że jest to problem szczególnie ważny dla skarbników najmniejszych gmin. W miastach na prawach powiatu problem nadmiaru obowiązków wskazała niewiele ponad połowa respondentów. Niewątpliwie ma to związek z organizacją urzędu i wsparciem, jakie może otrzymać skarbnik od innych pracowników w danym urzędzie.

Z jednej strony większa jednostka realizuje zapewne więcej przedsięwzięć i musi koordynować finanse większej liczby podmiotów zależnych. Jednak należy pamiętać, że zakres obowiązków skarbnika w samorządach tego samego typu jest taki sam bez względu na wielkość JST.

Tymczasem obserwować możemy dość znaczne zróżnicowanie liczby pracowników bezpośrednio podlegających skarbnikowi. Rozbieżności w tym zakresie widoczne są między typami jednostek, ale również między jednostkami tego samego typu (np. między gminami).

Tabela 9. Proszę podać liczbę osób, które pracują pod Pani/Pana bezpośrednim nadzorem

	średnia	mediana
gmina wiejska	7.4	7
gmina miejsko-wiejska	10.9	10
gmina miejska	14.8	13
miasto na prawach powiatu	52.5	39
powiat	10.1	9
GMINY		
do 5 tys. mieszkańców	5.8	5
pow. 5 do 20 tys. mieszkańców	9.2	8
pow. 20 tys. do 100 tys. mieszkańców	16.1	16

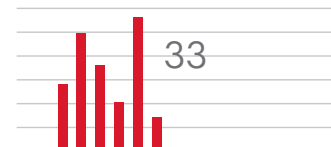
Wśród otwartych odpowiedzi na pytanie o najważniejsze problemy pracy skarbnika kilka odnosiło się właśnie do nadmiaru obowiązków – wszystkie pochodziły od skarbników gmin wiejskich, np.:

„W mniejszych gminach skarbnicy są wszystkim: księgowym, sprzątaczem – i za wszystko muszą odpowiadać”

„Zrzucanie na skarbnika wszystkich możliwych zadań”

„Brak zastępcy skarbnika oraz głównego księgowego urzędu”

To ostatnie stwierdzenie potwierdzają również wyniki naszych badań. Jak pokazaliśmy na początku tego rozdziału, w 77% gmin wiejskich skarbnik jest księgowym urzędu, podczas gdy tylko 54% skarbników gmin miejskich pełniło tę rolę.



Kwestia nadmiaru obowiązków łączy się z trzecim ważnym problemem zgłaszanym przez skarbników. Są to kwestie pozyskania kompetentnych współpracowników. Ponad 70% skarbników uznało to za „bardzo” i „raczej ważny” problem (kwestia niekompetencji pracowników będzie wracać w dalszych częściach tego raportu).

Kolejne kwestie były wskazywane zdecydowanie rzadziej. Opisywany wcześniej problem braku stabilności pracy, wynikający z formy zatrudnienia, jest czwarty na liście problemów pracy skarbnika i jest ważny dla 50% respondentów. Dla około połowy ankietowanych z gmin wiejskich i miejsko-wiejskich ważnym problemem związanym z ich stanowiskiem jest również niska satysfakcja finansowa. Problem ten był zdecydowanie rzadziej podnoszony przez skarbników pozostałych jednostek (40% wskazań i mniej). Konflikty wśród pracowników w urzędzie stanowiły ważny problem dla mniej niż 20% ankietowanych, przy czym nieco częściej międzyludzkie konflikty wymieniano jako problem w gminach. Ponownie może być to związane z kwestią organizacji pracy w urzędzie. W otwartych wypowiedziach na temat problemów skarbnicy mówili, że ważnym problemem w ich urzędzie gminnym jest:

„Brak komunikacji pomiędzy wszystkimi komórkami organizacyjnymi”

„Uzależnienie terminów wykonywania zadań od terminowego wywiązywania się z obowiązków przez inne komórki Urzędu”

„Zbyt mały wpływ na innych pracowników Urzędu”

Konflikty z władzą jako problem wskazywane były marginalnie, co potwierdza wcześniejszy wniosek o generalnie dobrej współpracy skarbników z liderem i radą jednostki. Choć jednocześnie wśród otwartych wypowiedzi na ten temat znalazły się m.in.:

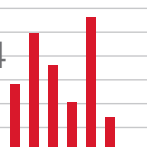
„Brak poparcia ze strony pracodawcy; częsta zmiana stanowiska wójta w ważnych kwestiach; marginalizowanie pracy służb finansowych”

„Brak decyzji lub markowanie podjęcia decyzji”

Niekoniecznie świadczą one o konflikcie między władzami i skarbnikiem, ale pokazują problemy, z jakimi muszą mierzyć się skarbnicy.

Wśród problemów, które wskazali sami skarbnicy, dość często wymieniana była kwestia zmienności i niejasności przepisów prawa (10 wypowiedzi na 39). Do tej kwestii będziemy wracać w analizach dotyczących problemów planowania finansowego. W tym miejscu warto przytoczyć sposób zdefiniowania problemu przez jednego ze skarbników:

„(Problemem jest) interpretacja przepisów prawa, uzależniona często od instytucji (RIO, NIK, WSA, SKO, urzędnicy wojewody, itp.), powodująca brak stabilności i pewności w realizacji zadań”

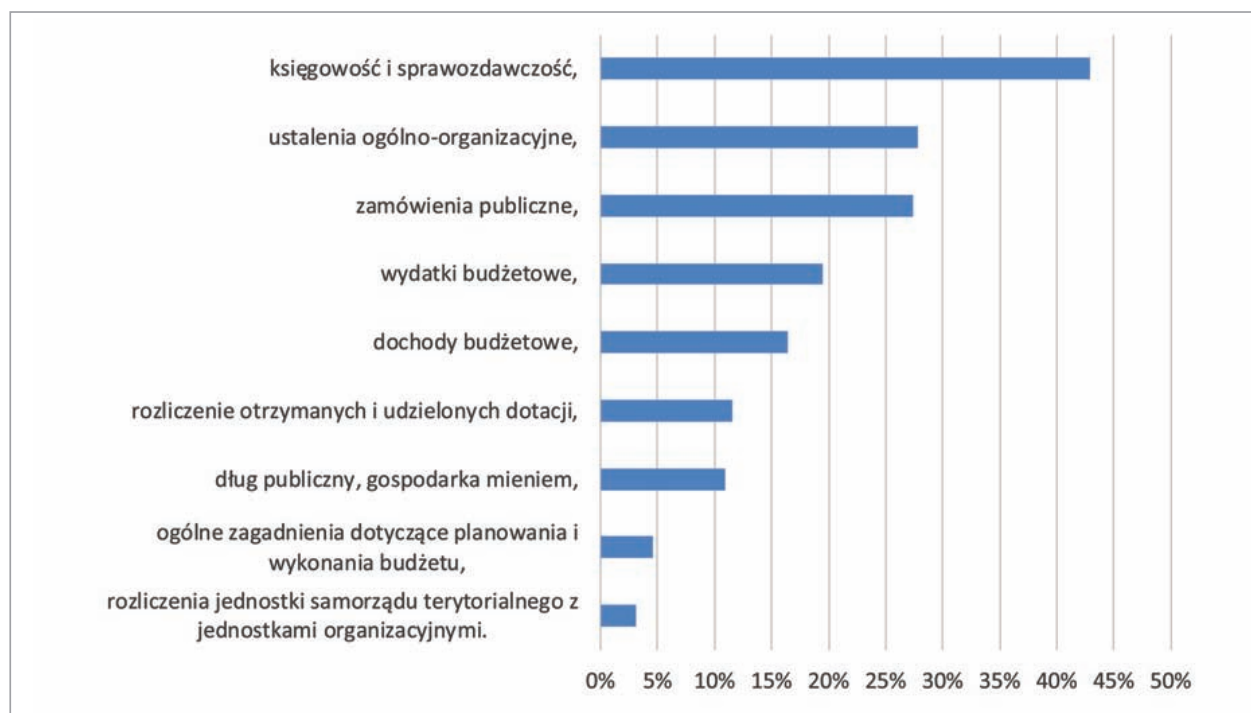


1.4. Opinia skarbników o działalności regionalnych izb obrachunkowych

Finanse samorządów są przedmiotem nadzoru i kontroli różnych instytucji. Wśród podmiotów, które odgrywają szczególną rolę w systemie polskich finansów lokalnych, ankietowani wymieniali regionalne izby obrachunkowe (RIO). Izby te to „organy nadzorujące i kontrolujące jednostki samorządu terytorialnego w zakresie gospodarki finansowej i zamówień publicznych oraz prowadzące działalność informacyjną i szkoleniową w sprawach budżetowych. Nie są one elementem systemu organizacyjnego samorządu terytorialnego, lecz specjalnie powołaną instytucją państwową, sprawującą kontrolę zewnętrzną w stosunku do organów i jednostek samorządu terytorialnego” (www.rio.gov.pl). Szczegółowy zakres obowiązków RIO regulują ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych (uorio) i ustawa o finansach publicznych.

Z racji swoich obowiązków to właśnie skarbnik w samorządzie ma najczęstszy kontakt z RIO, a upraszczając – to wyniki pracy skarbnika są przede wszystkim przedmiotem kontroli i nadzoru RIO. Zgodnie z informacjami uzyskanymi od ankietowanych w ostatnich czterech latach w 70% jednostek wyniki kontroli RIO wykazały różnego rodzaju nieprawidłowości. Najczęściej, bo w ponad 40% ankietowanych jednostek, były to naruszenia związane z księgowością i sprawozdawczością. W około 30% przypadków były to nieprawidłowości związane z ogólnymi ustaleniami organizacyjnymi oraz zamówieniami publicznymi. W co piątej ankietowanej jednostce RIO dopatrzyła się naruszeń związanych z wydatkami budżetu, nieco rzadziej (16%) naruszenia dotyczyły dochodów budżetowych, rozliczenia otrzymanych i udzielonych dotacji (12%), długu publicznego (11%). Najrzadziej w kontrolach RIO były wskazywane kwestie ogólne związane z planowaniem i wykonaniem budżetu oraz rozliczenia z jednostkami organizacyjnymi.

Rysunek 9. Czy W MIJAJĄCEJ KADENCJI w ramach kontroli prowadzonych przez RIO stwierdzono w Pani/Pana jednostce samorządu nieprawidłowości w następujących zakresach (pyt. 50)



Ze względu na to, że RIO bezpośrednio oceniają prace wykonane przez skarbnika, można by oczekiwać silnej niezgody skarbników na zgłaszane przez RIO nieprawidłowości czy naruszenia. Jednak jak pokazuje rysunek nr 10 przeważają pozytywne opinie o tych zgłoszeniach. Co więcej, około 8% ankietowanych uznało, że pracownicy RIO zawsze mają rację. Dokładnie przeciwnego zdania było tylko 3% skarbników.

Zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami nadzór i kontrole RIO dotyczą zgodności gospodarki finansowej samorządu z prawem. Jedyne w odniesieniu do zadań administracji rządowej uwzględniane jest również kryterium celowości, rzetelności i gospodarności (art. 5 uoio). Takie określenie zakresu kontroli i nadzoru RIO jest przedmiotem licznych kontrowersji i dyskusji.

Jak wspomniano powyżej, problemem, jaki w tym aspekcie się pojawia, jest niejednolita interpretacja przepisów prawa, która występuje pomiędzy poszczególnymi izbami. Co więcej, fakt nacisku na kontrolę legalności sprawia, że „*dominuje podejście, zgodnie z którym każda działalność samorządu i każdy sposób jej wykonywania wymaga wyraźnej podstawy ustawowej*” (Bober et al., 2013, p. 19), co z kolei stoi w sprzeczności z ideą samodzielności samorządów.

W ankiecie większość skarbników oceniła kompetencje pracowników RIO w zakresie oceny legalności dość wysoko (około 60% wskazań od 1 do 3), a około 20% miało przeciwne zdanie.

Kolejną kwestią, która pojawia się w dyskusji nad jedynie prawnym aspektem kontroli RIO, jest to, że brakuje w systemie polskich finansów lokalnych podmiotu, który dokonywałby kontroli pod względem racjonalności ekonomicznej. W niektórych opracowaniach wprost wskazuje się, że właśnie RIO powinno taką rolę pełnić (Bober et al., 2013, p. 27; Kornberger-Sokołowska, 2001, p. 170; Szofno-Koguc, 2011). Jednak oznaczałoby to konieczność rozszerzenia kompetencji pracowników RIO.

Jak widać na rysunku, skarbnicy ocenili umiejętności pracowników RIO w zakresie gospodarności i rzetelności nieco gorzej niż kompetencje prawne, ale przeważały opinie dobre – 40% uznało, że pracownicy RIO mają te umiejętności, a 1/3 miała przeciwne zdanie. Jednocześnie skarbnicy zapytani o zmianę zakresu kompetencji RIO wskazali przede wszystkim opcję neutralną, a więc zachowanie obecnego zakresu, przy czym 40% uznało, że raczej powinno się ten zakres obowiązków zmniejszyć, a jedynie 15% uznało, że zakres ten powinien zostać zwiększony.

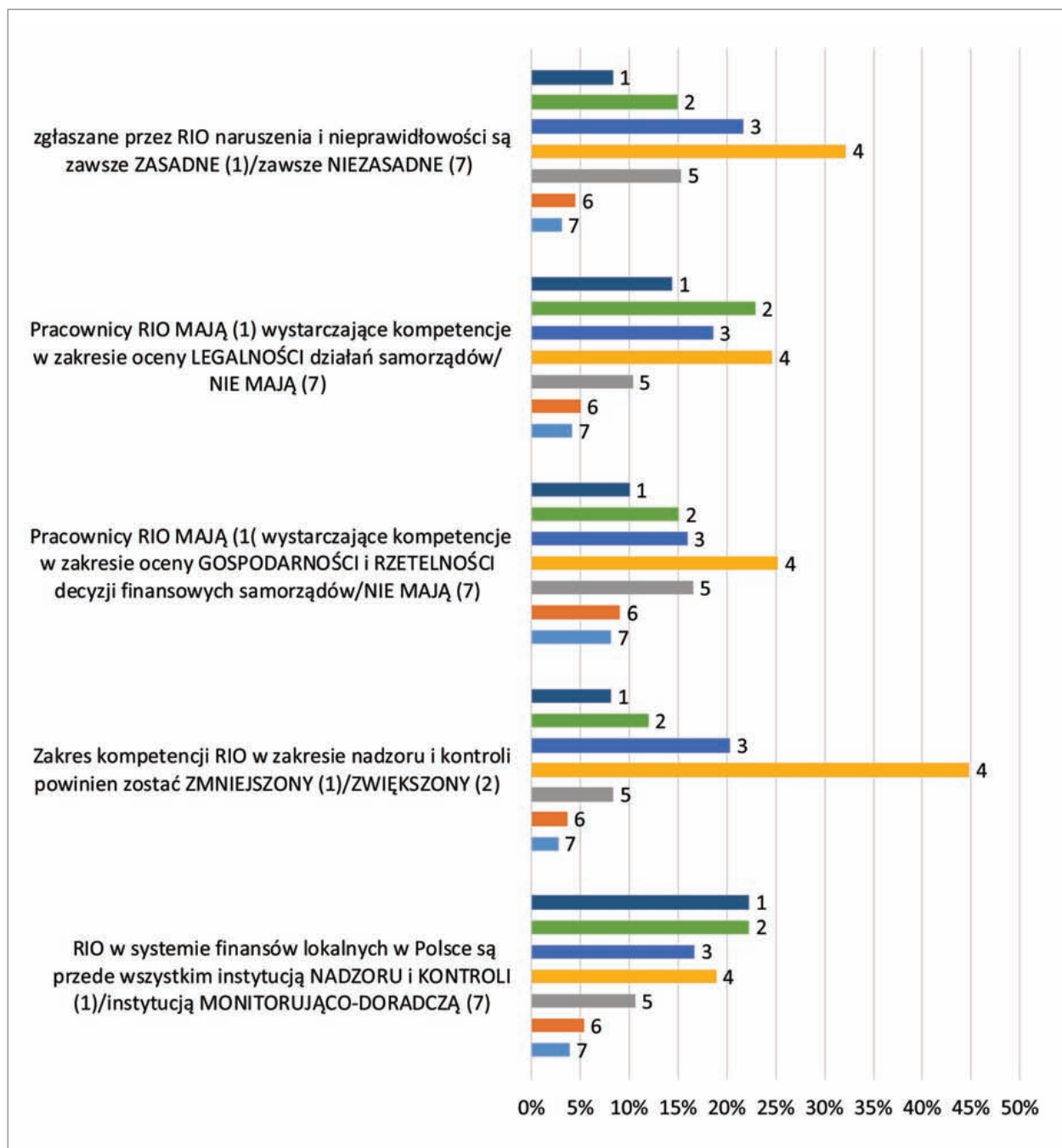
Działania RIO są przede wszystkim związane z nadzorem i kontrolą, jednak ważne są również pozostałe funkcje: opiniodawcza i szkoleniowa (Szofno-Koguc, 2011). A. Levitas (2015) twierdzi, że zwłaszcza w pierwszych latach swojej działalności RIO były podmiotami wspomagającymi samorządy w prowadzeniu przez nie właściwej gospodarki finansowej. Jednak znaczna grupa skarbników tych opinii nie podziela. Większość ankietowanych postrzega RIO przede wszystkim przez pryzmat kontroli i nadzoru (61% wskazań 1-3), a tylko 20% uważa RIO za instytucję monitorująco-doradczą.

Konieczność sprawowania nadzoru i prowadzenia kontroli nad gospodarką finansową samorządów nigdy nie była kwestionowana. Nie podają jej w wątpliwość, jak pokazują wyniki naszej ankiety, również skarbnicy. Jest to element nadzoru i kontroli, jakich wymagają całe finanse publiczne, a każdy samorząd jest ogniwem finansów publicznych i dysponuje pieniędzmi publicznymi.

W kolejnych rozdziałach przyjrzymy się szczegółowo kierunkom, celom i problemom zarządzania lokalnymi finansami publicznymi w Polsce.

1.4. Opinia skarbników o działalności regionalnych izb obrachunkowych

Rysunek 10. Jednostki samorządowe w Polsce mają różne doświadczenia we współpracy z RIO. Poniżej zaprezentowano różne możliwe opinie na ten temat. Prosimy o określenie Pani/Pana osobistych przekonań na temat działalności RIO (W każdym przypadku prosimy ustawić suwak w miejscu najlepiej odzwierciedlającym Pani/Pana stanowisko – pomiędzy odpowiedziami wskazanymi po lewej i prawej stronie pięciostopniowej skali).



1.5. Podsumowanie

Rola skarbnika w praktyce polskich samorządów, zgodnie z opiniami samych skarbników, daleko odbiega od tego, co bezpośrednio wynika z przepisów prawa. Ankietowani skarbnicy czują się nie tylko księgowymi lokalnego budżetu, ale przede wszystkim doradcami władz lokalnych w zakresie finansów, a nawet faktycznymi współtwórcami lokalnej polityki finansowej. Ta odpowiedzialność przejawia się w istotnej roli skarbników w kształtowaniu samorządowych budżetów, jak również w faktycznym współdziałaniu w podejmowaniu codziennych decyzji władz wykonawczych, mających wpływ na lokalne finanse.

W tym kontekście niezwykle ważne jest otoczenie prawno-instytucjonalne, w jakim skarbnicy realizują swoje zadania. Kwestią, na którą ankietowani zwracali szczególną uwagę, jest stabilność zatrudnienia. Zasadnicza większość respondentów uważa, że podobnie jak inni pracownicy urzędu samorządu skarbnik powinien być zatrudniany na umowę o pracę, co byłoby sposobem na uniezależnienie zatrudnienia od decyzji politycznych. Choć jednocześnie należy podkreślić, że analiza okresów zatrudnienia skarbników nie potwierdza istnienia takiej zależności.

Kolejnym ważnym problemem, z jakim mierzą się skarbnicy, szczególnie najmniejszych jednostek, jest nadmiar obowiązków. Niezależnie od wielkości jednostki zakres zadań samorządu danego typu, a zatem również zakres obowiązków związanych z zarządzaniem finansami jednostki, jest taki sam. Jednak w mniejszych jednostkach skarbnik ma do pomocy bardzo niewiele osób. To sprawia, że w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich skarbnicy są bardzo obciążeni pracą. Na to nakłada się kolejna kwestia - problemy ze znalezieniem kompetentnych pracowników. Ponownie jest to problem występujący znacznie częściej w mniejszych jednostkach samorządu.

Praca skarbnika w szczególności sposób podlega kontroli dokonywanej przez Regionalne Izby Obrachunkowe. Kontrole wykonywane przez RIO, zgodnie z informacjami z ankiety, w większości wypadków wykazały różnego typu uchybienia. Pomimo tego (a może właśnie dlatego) skarbnicy nie kwestionują konieczności sprawowania nadzoru i prowadzenia kontroli nad gospodarką finansową samorządów przez RIO. Ankietowani oceniali działania RIO dość pozytywnie, jednak zasadnicza większość skarbników uważa, że zakres tych działań nie powinien być zwiększany.

2. Planowanie budżetowe i polityka finansowa samorządu

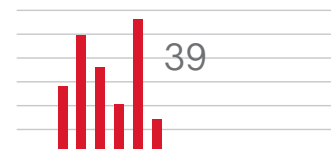
W wyniku decentralizacji jednostki samorządu terytorialnego stały się odpowiedzialne za szereg ważnych publicznych zadań, na realizację których otrzymały środki – dochody własne i transferowe, jak również środki z rynków kapitałowych. Należy podkreślić, że decentralizacja finansów publicznych zakłada, że samorządy dysponują pewną swobodą w decyzjach dot. kierunków wydatków oraz sposobów pozyskiwania dochodów. Innymi słowy, samorządy prowadzą własną (choć ograniczoną) politykę fiskalną – wydatkową i dochodową. Zgodnie z teoretycznymi założeniami, dzięki tej swobodzie decyzji wydatki lokalne są lepiej dopasowane do zróżnicowanych potrzeb lokalnych społeczności, a jednocześnie realizowane są w sposób bardziej oszczędny (Oates, 1972; Tiebout, 1956).

W finansach publicznych podstawowym dokumentem, który definiuje politykę fiskalną, jest budżet, czyli „roczny plan finansowy uchwalany w formie uchwały/ustawy budżetowej, obejmujący: dochody, wydatki i deficyt oraz przychody i rozchody państwa/jednostki samorządu terytorialnego ...” (Art. 110 i 211 uofp). Jednak roczna perspektywa to za mało, aby można było prowadzić świadomą i stabilną politykę fiskalną. Stąd, obok rocznego budżetu, samorządy (od 2011 r.) są zobowiązane przygotowywać wieloletnie prognozy finansowe (dalej WPF) (art. 226 uofp). Uofp wskazuje zarówno na najważniejsze etapy kształtowania i realizacji budżetu i WPF, jak również podaje wytyczne dotyczące zawartości tych dokumentów. Zarówno budżet jak i WPF są zatem formalnymi aktami prawnymi, ale również ważnymi narzędziami polityki fiskalnej samorządu. To, czy te narzędzia sprzyjają dobremu zarządzaniu lokalnymi finansami, zależy od wielu czynników. Są to czynniki zarówno o charakterze ponadlokalnym, wynikające np. z regulacji prawnych czy sytuacji gospodarczej kraju, jak i o charakterze lokalnym – związane z konkretnymi rozwiązaniami instytucjonalnymi lub specyfiką społeczno-ekonomiczną danego samorządu. W tej części raportu przyjrzymy się podstawowym problemom związanym z planowaniem i wykonaniem budżetu oraz WPF. Odpowiemy na pytanie, jakie są najważniejsze ograniczenia w realizacji zamierzeń polityki fiskalnej przez gminy, miasta i powiaty.

2.1. Planowanie budżetowe w samorządzie

Zgodnie z zapisami uofp inicjatywa w sprawie przygotowania projektu uchwały budżetowej, jak i WPF oraz zmian w tych uchwałach przysługuje zarządowi jednostki samorządu terytorialnego (art. 230 i 233 uofp). Również odpowiedzialność za wykonanie budżetu i WPF spoczywa na zarządzie (art. 247 uofp). Rada jednostki samorządu terytorialnego w toku debaty uchwała budżet (art. 239 uofp) oraz rozpatruje i zatwierdza sprawozdanie z jego realizacji (art. 270 uofp). Zarówno projekt uchwały budżetowej jak i sprawozdania z jej wykonania są opiniowane przez właściwą Regionalną Izbę Obrachunkową (art. 239 i 267 uofp).

Ustawa o finansach publicznych opisuje też podstawowe obowiązki skarbnika w zakresie budżetu samorządu. W art. 54 wskazane jest, że skarbnik dokonuje kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych. Potwierdzeniem pozytywnego zaopiniowania tych dokumentów jest podpis skarbnika - kontrasygnata, o której była mowa we wcześniejszej części raportu. Obok regulacji ustawowych kompetencje skarbnika w odniesieniu do budżetu określają akty prawa miejscowego (np. uchwały w sprawie procedury



tworzenia budżetu samorządu), a także wynikają z lokalnej specyfiki, kształtu struktury organizacyjnej urzędu czy relacji między skarbnikiem a władzami lokalnymi (Perło, Poniatowicz, & Salachna, 2010, p. 59). W odniesieniu do procesu przygotowania projektu budżetu, zgodnie z deklaracjami skarbników biorących udział w ankiecie, przeważają dwa podstawowe modele:

MODEL 1 – wójt/burmistrz/prezydent/starosta opracowuje projekt budżetu wspólnie ze skarbnikiem – w procesie konsultacji i wspólnego podejmowania decyzji (57% wskazań ogółem)

MODEL 2 – projekt budżetu jest opracowywany przez skarbnika i przedstawiany wójtowi/ burmistrzowi/ prezydentowi /staroście do akceptacji (35% wskazań)

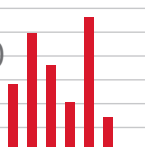
W zaledwie 2% samorządów wskazano (MODEL 3) – wójt/ burmistrz/ prezydent/ starosta opracowuje projekt samodzielnie na podstawie dokumentów przygotowanych przez skarbnika. Dość duża liczba ankietowanych (6%) uznała, że zaproponowane przez nas modele nie opisują praktyki w ich jednostce samorządu. Jak widać w poniższej tabeli dostrzegalna jest wyraźna zależność między typem samorządu a częstotliwością występowania różnych rozwiązań:

Tabela 10. Proces przygotowania budżetu w jednostkach samorządu terytorialnego

	gmina wiejska	gmina miejsko-wiejska	gmina miejska	miasto na prawach powiatu	powiat
MODEL 1	59%	58%	56%	53%	43%
MODEL 2	35%	33%	34%	31%	42%
MODEL 3	2%	1%	1%	3%	1%
Inny opis	3%	7%	9%	13%	13%

Zarząd i skarbnik bezpośrednio współpracują w przygotowaniu budżetu nieco częściej w gminach wiejskich. W miastach na prawach powiatu, a szczególnie w powiatach taka współpraca występuje rzadziej. Warto również zwrócić uwagę, że im większa jednostka samorządu tym częściej ankietowani wskazywali, że proces przygotowania budżetu jest inny niż w zaproponowanych modelach. Ma to na pewno związek z bardziej skomplikowaną strukturą organizacyjną urzędu oraz różnorodnością wydziałów i jednostek organizacyjnych. Dlatego ankietowani w większych JST podkreślali wagę konsultacji z przedstawicielami kierowników poszczególnych wydziałów, co obrazują poniższe cytaty:

„Zgodnie z procedurą wyznaczoną przez Zarząd, jednostki organizacyjne przekazują (dane) skarbnikowi, ten dane agreguje, weryfikuje i przedstawia na kolejne posiedzenia zarządu, zarząd punkt po punkcie ocenia i wyznacza, co powinno być traktowane jako priorytet; należy dodać ze wśród Zarządu decydujący głos to głos Starosty”;



„Propozycje planów na następny rok składają kierownicy jednostek organizacyjnych miasta i poszczególnych wydziałów UM, kierując się przyjętymi przez prezydenta założeniami do projektu budżetu na rok następny. Wydział budżetu zbiera te dane i analizuje w oparciu o wykonanie za III kw.br i możliwości finansowe (strona dochodów), uwzględniając wcześniej zaciągnięte zobowiązania; w pracach uczestniczy skarbnik, konsultując nakłady na wydatki majątkowe z prezydentem”.

Fakt konsultacji budżetu z pracownikami jednostek budżetowych samorządu, jest jednocześnie dość częstą praktyką we wszystkich typach samorządu.

*Tabela 11. Czy projekt budżetu jest w sposób realny konsultowany z przedstawicielami / pracownikami jednostek budżetowych samorządu?**

	gmina wiejska	gmina miejsko-wiejska	gmina miejska	miasto na prawach powiatu	powiat
często i bardzo często	76%	79%	76%	79%	73%
raczej rzadko i bardzo rzadko	22%	20%	20%	18%	24%

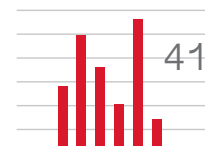
*w tabeli nie pokazano odpowiedzi „trudno powiedzieć”

Niektórzy ankietowani podkreślali, że konsultacje w sprawie projektu budżetu prowadzone są również z mieszkańcami:

„Wnioski do projektu budżetu składają kierownicy jednostek organizacyjnych, radni i mieszkańcy. Skarbnik sporządza zestawienie wniosków i przedkłada Zarządowi. Po dokładnej analizie potrzeby możliwości Zarząd przy udziale skarbnika opracowuje projekt budżetu”;

„Najpierw przeprowadzane są konsultacje z mieszkańcami, a później Wójt opracowuje projekt budżetu wspólnie ze skarbnikiem na podstawie zebranych informacji z w/w konsultacji i informacji otrzymanych od kierowników referatów”.

Jednak takie konsultacje nie są częste, a jak pokazuje tabela nr 12, niestety w większości samorządów mieszkańcy nie mają realnego wpływu na budżet JST. Przeciętnie zaledwie około 15% skarbników stwierdziło, że budżet był często i bardzo często konsultowany z mieszkańcami. Należy zauważyć, że ten wpływ mieszkańców na budżet w ocenie skarbników jest znacznie mniejszy niż wynikałoby to z badań podmiotowości obywatelskiej prowadzonych przez CBOS (2018). W badaniach z 2018 r. 52% mieszkańców stwierdziło, że ma poczucie wpływu na sprawy swojego miasta lub gminy. Ta różnica zapewne wynika z tego, że kwestie kształtowania budżetu to tylko jedna z wielu spraw, do których mogą odnosić swoje poczucie sprawstwa mieszkańcy. Jednocześnie jednak to właśnie budżet jest najważniejszym dokumentem decydującym o kierunkach polityki samorządu. Zatem konsultowanie go z mieszkańcami jest szczególnie ważne z punktu widzenia transparentności i odpo-



wiedzialności tej polityki. Warto zwrócić uwagę na to, że nieco częściej na konsultacje budżetu z mieszkańcami wskazywali skarbnicy mniejszych gmin niż miast na prawach powiatu i powiatów. Zgodnie z szeregiem badań wielkość samorządu wpływa na częstotliwość i bliskość relacji przedstawicieli lokalnej władzy z mieszkańcami. Wyniki naszej ankiety wydają się to potwierdzać.

Tabela 12. Odpowiedź na pytanie: Czy projekt budżetu jest w sposób realny konsultowany z mieszkańcami?*

Typ jst:	gmina wiejska	gmina miejsko-wiejska	gmina miejsk	miasto na prawach powiatu	powiat
często i bardzo często	18%	15%	17%	13%	6%
raczej rzadko i bardzo rzadko	69%	68%	67%	78%	75%
Liczba mieszkańców jst:	do 5 tys.	od 5 tys. do 20 tys.	od 20 tys. do 100 tys.	pow. 100 tys. do 500 tys.	
często i bardzo często	16%	17%	11%	8%	
raczej rzadko i bardzo rzadko	71%	69%	75%	76%	

*w tabeli nie pokazano odpowiedzi „trudno powiedzieć”

Warto zauważyć, że wśród wypowiedzi skarbników na temat modelu pracy nad budżetem dość często pojawiały się stwierdzenia, że zarząd ingeruje tylko w część budżetu związaną z inwestycjami, a bieżący budżet jest w praktyce przygotowywany samodzielnie przez skarbnika i zatwierdzany przez Zarząd:

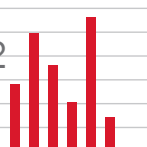
„Burmistrz przygotowuje inwestycje, a skarbnik całą resztę”

„Skarbnik opracowuje projekt budżetu w zakresie wydatków niezbędnych do funkcjonowania jednostki. Wójt bezdyskusyjnie decyduje o wydatkach majątkowych i remontowych”

„Część budżetu dotycząca wydatków bieżących przygotowana jest przez skarbnika na bazie przedstawionych planów kierowników wydziałów i jednostek, zatwierdzana ostatecznie przez burmistrza. Natomiast pula środków przeznaczonych na inwestycje jest dzielona przez burmistrza w porozumieniu z kierownictwem”

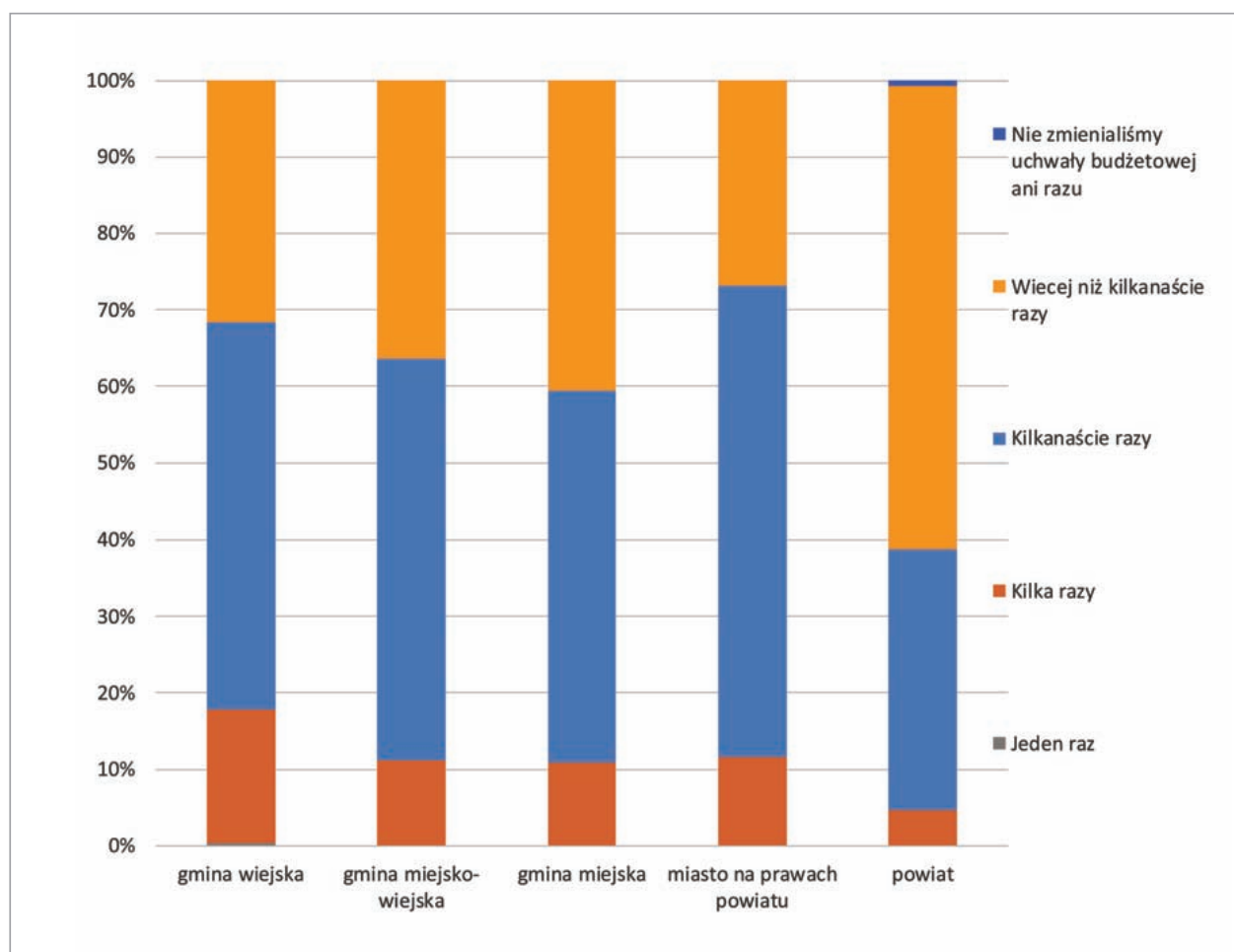
„Skarbnik opracowuje projekt budżetu, konsultacje z Zarządem dotyczą głównie inwestycji”.

Tego typu praktyka oznacza, że w części samorządów to nie Zarząd, na co wskazują przepisy prawa, a skarbnik ponosi największą odpowiedzialność za kształtowanie lokalnej polityki finansowej. Jak pokazano w poprzednim rozdziale raportu, tak twierdzi 35% ankietowanych.



W procesie budżetowym zaprojektowanie, a następnie uchwalenie budżetu to dopiero początkowe etapy prac nad budżetem, po którym następuje jego wykonanie. Okazuje się jednak, że w praktyce polskich samorządów proces projektowania i uchwalania budżetu trwa niemal cały rok. Zgodnie z informacjami od ankietowanych (por. rysunek nr 11), uchwała budżetowa jest bowiem wielokrotnie nowelizowana.

Rysunek 11. Jak często w ciągu poprzedniego roku budżetowego (2017) dokonywaliście Państwo ZMIAN UCHWAŁY BUDŻETOWEJ? (pyt. 42)



Można zatem powiedzieć, że budżety samorządu to raczej plany miesięczne niż roczne, co wynika z możliwości i umiejętności planowania dochodów i wydatków przez samorzady (do tego zagadnienia będziemy wracać w dalszej części raportu). W takiej sytuacji istotne jest pytanie o sensowność WPF.

Co do zasady WPF miała być dokumentem strategicznym, jak wspomnieliśmy powyżej, umożliwiającym planowanie długookresowego rozwoju samorządów. Jednak w kontekście problemów z planowaniem jednorocznym „złudne jest przekonanie, iż możliwe jest realistyczne zaplanowanie na okres kilku lat nie tylko globalnych oraz podstawowych wielkości budżetowych, ale także bardziej szczegółowych postanowień” (Salachna, 2010). Fakt, że WPF w aktualnym kształcie jest raczej formalnym dokumentem, a nie realnym narzędziem zarządzania, jest podnoszony od początku jego wprowadzenia. Potwierdzają to również opinie skarbników. Jak pokazuje tabela nr 13, większość skarbników (choć tylko nieznaczna) dostrzega wagę WPF w zarządzaniu finansami samorządu. Znaczna część ankietowanych stwierdza, że WPF są nierealne, i wskazuje, że WPF to kolejny obowiązek narzucony samorządom w celu kontrolowania ich działalności.

Tabela 13. Istnieją różne zdania na temat obowiązku przygotowywania WIELOLETNICH PROGNOZ FINANSOWYCH. Prosimy określić, w jakim stopniu się Pani/Pan zgadza lub nie zgadza z zaprezentowanymi poniżej opiniami?

	zdecydowanie Tak i raczej Tak	zdecydowanie Nie i raczej Nie	trudno powiedzieć
Jest to ważny element zarządzania finansami samorządu	55%	37%	8%
Aktualne regulacje prawne powodują, że prognozy te są nierealistyczne	68%	23%	9%
Jest to przykład narzucania dodatkowych obowiązków samorządom	69%	25%	6%
Jest to przykład kolejnego narzędzia kontrolowania działań samorządów	72%	19%	9%

Analizując odpowiedzi skarbników na te pytania, można zauważyć dość wyraźną zależność opinii od charakterystyk samorządów. Jako ważny element zarządzania finansami częściej wskazywali WPF przedstawiciele większych i bogatszych jednostek samorządu. Z kolei jako źródło dodatkowych obowiązków częściej uznawana była przez badanych z mniejszych i biedniejszych ośrodków (por. tabela nr 14). Może być to powiązane z opisanym wcześniej problemem nadmiaru obowiązków, na który skarżyli się skarbnicy mniejszych jednostek. Innym wytłumaczeniem tych zależności może być fakt, że nawet najbardziej doskonałe narzędzie planowania finansów trudno stosować w warunkach znacznych ograniczeń budżetowych.

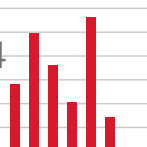
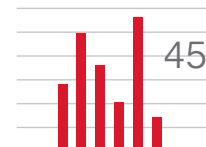


Tabela 14. Opinie skarbników o WPF, a wybrane charakterystyki samorządu

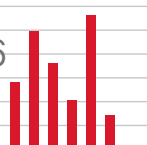
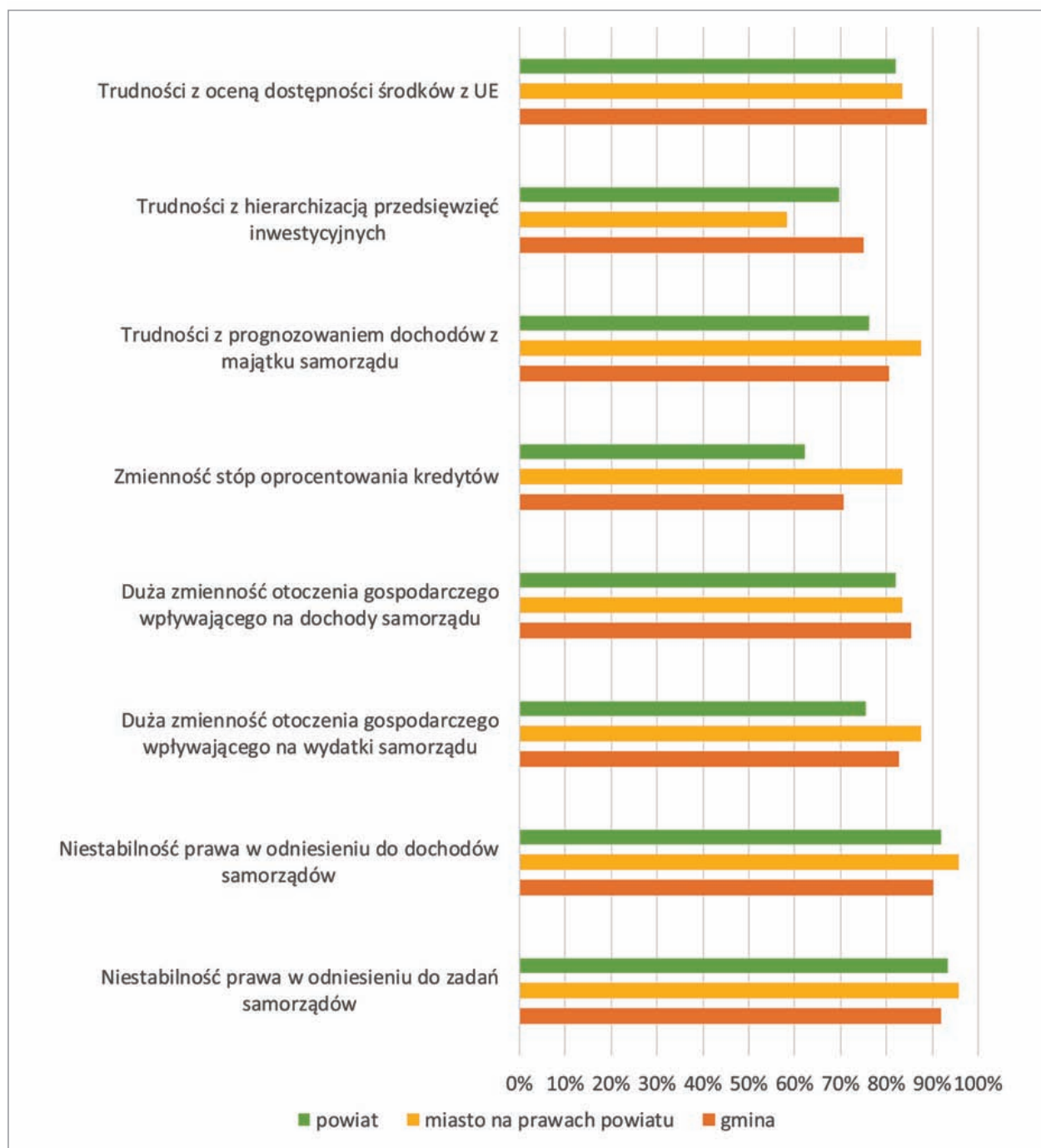
Jest to ważny element zarządzania finansami samorządu					
	Dochody własne per capita			Udział dotacji i subwencji w dochodach ogółem	
TAK	1521.84			55%	
NIE	1463.16			57%	
	gmina wiejska	gmina miejsko-wiejska	gmina miejska	mnpp	powiat
TAK	49%	57%	61%	84%	68%
TAK	45%	54%	65%	68%	
	bogata			biedna	
TAK	60%			52%	
Jest to przykład narzucania dodatkowych obowiązków samorządom					
	Dochody własne per capita			Udział dotacji i subwencji w dochodach ogółem	
TAK	1464.336			57%	
NIE	1611.407			53%	
	gmina wiejska	gmina miejsko-wiejska	gmina miejska	mnpp	powiat
TAK	73%	69%	58%	40%	63%
	do 5 tys. mieszkańców	pow. 5 do 20 tys. mieszkańców	pow. 20 tys. do 100 tys. mieszkańców	pow. 100 tys. do 500 tys. mieszkańców	
TAK	76%	69%	64%	49%	
	bogata			biedna	
TAK	65%			72%	

W ankiecie pytaliśmy także szczegółowo o to, jakie są przyczyny trudności w tworzeniu WPF. Rysunek na następnej stronie pokazuje, jaka część ankietowanych uznała wskazany przez nas problem za bardzo ważny i raczej ważny.

Wszystkie wskazane przez nas problemy są w opinii zasadniczej większości skarbników istotną przeszkodą dla wieloletniego planowania finansowego. Relatywnie najwięcej pozytywnych odpowiedzi pojawia się w przypadku problemów związanych z niestabilnością prawa dotyczącego kształtowania samorządowych zadań JST (92% skarbników ogółem wskazało, że jest to ważny i bardzo ważny problem), a w drugiej kolejności dochodów (90%). Jak pokazywaliśmy w poprzednim rozdziale, niestabilność prawa w opinii wielu skarbników jest istotnym problemem w wykonywanej przez nich pracy.



Rysunek 12. Poniżej wskazano problemy, które mogą UTRUDNIAĆ TWORZENIE REALNYCH WIELOLETNICH PROGNOZ FINANSOWYCH. W każdym z wymienionych przypadków prosimy określić, czy w Pani/Pana przekonaniu jest to, czy też nie jest ważny problem ograniczający możliwość efektywnego planowania finansowego? (na rysunku są pokazane wskazania BARDZO WAŻNY i RACZEJ WAŻNY) (pyt. 46)



Tylko nieco mniejsza część skarbników przyczyn trudności w planowaniu finansowym doszukuje się w utrudnionym dostępie do środków pomocowych (87%) oraz w fakcie, że zarówno dochody, jak i wydatki samorządów są zależne od zmiennego otoczenia gospodarczego (odpowiednio 85% i 83%). Kolejne potencjalne problemy to kwestie prognozowania dochodów z majątku (80%). 74% skarbników źródeł problemu upatruje w hierarchizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, a 70% w zmienności stóp procentowych.

Warto w tym miejscu zauważyć wyraźną różnicę między opiniami nt. problemów z tworzeniem WPF skarbników największych miast a pozostałych samorządów. Podczas gdy hierarchizacja zadań inwestycyjnych jest problemem dla wieloletniego planowania w opinii 75% skarbników gmin oraz 70% skarbników powiatów, to tylko 58% skarbników miast na prawach powiatu uznało to za problem.

Z kolei zmienność stóp procentowych wskazana została jako ważny problem przez 71% skarbników gmin i 62% skarbników powiatów, a 83% skarbników największych miast uznało to za istotny problem. Ta ostatnia kwestia ma związek ze zróżnicowaniem wielkości zadłużenia różnych samorządów.

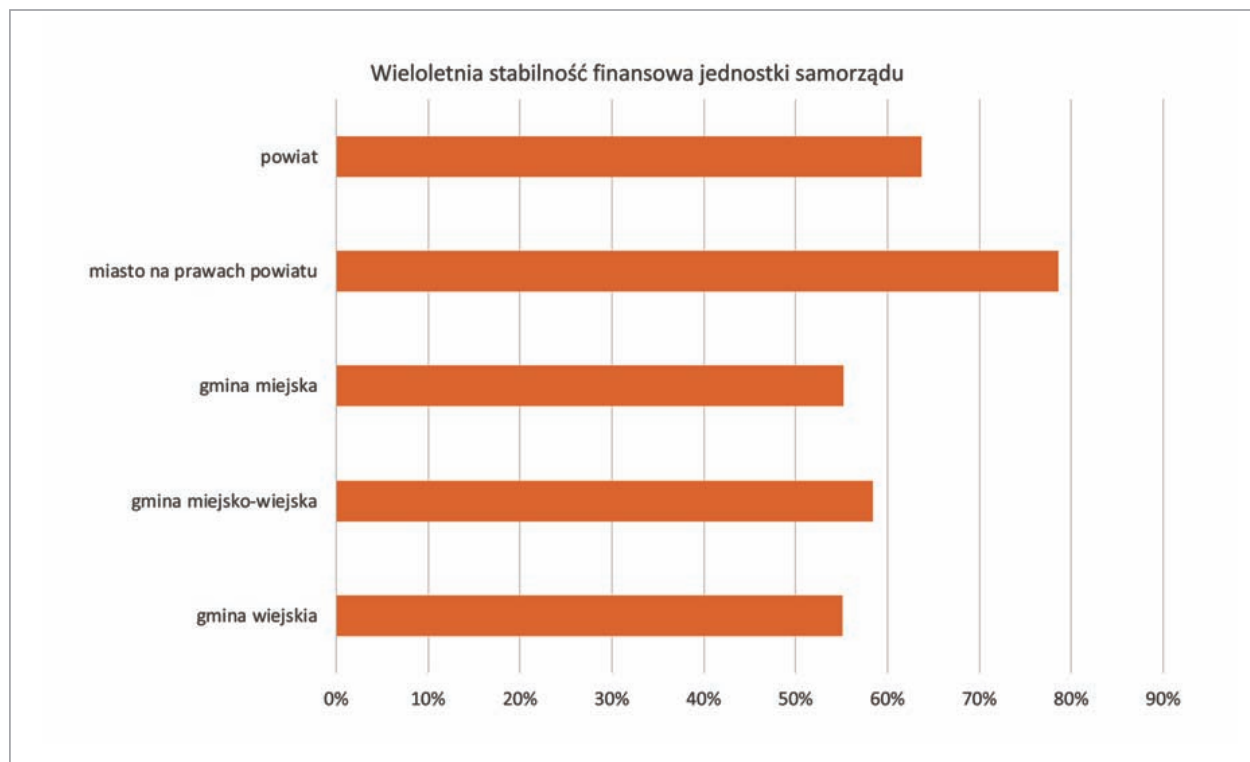
Jak pokazuje poniższa tabela zadłużenie samorządów, które uznały problem zmienności stóp procentowych za istotny, jest większe niż tych, które nie widzą w tym problemie dla wieloletniego planowania.

Tabela 15. Zadłużenia samorządów, a ich opinia o wpływie zmienności stóp procentowych na możliwości tworzenia realnych wieloletnich prognoz finansowych.

Zmienność stóp procentowych utrudnia tworzenie realnych wieloletnich prognoz finansowych			
zdecydowanie Tak i raczej Tak		zdecydowanie Nie i raczej Nie	
dług do dochodów			
średnia	mediana	średnia	mediana
27.1%	25.5%	23.4%	22.5%
zadłużenie per capita			
988.34	877.90	824.24	677.32

Problemy wieloletniego planowania finansowego to nie tylko kwestia formalnego spełnienia zapisów ustawy o finansach publicznych, nakazującej realistyczność WPF (art. 246 uofp). Obok tego, a nawet przede wszystkim, to problem zapewnienia stabilności finansom samorządu w kolejnych latach. Wieloletnia stabilność finansowa jest w opinii ponad połowy ankietowanych skarbników najważniejszym czynnikiem sukcesu finansowego jednostki samorządu (była to najczęściej przywoływana miara sukcesu). Szczególnie często wskazywali na stabilność jako miarę sukcesu przedstawiciele miast na prawach powiatu (80%).

Rysunek 13. Wieloletnia stabilność finansowa jako miara sukcesu finansowego samorządu- udział wskazań. (Co jest, Pana/Pani zdaniem najważniejszym wyznacznikiem (miarą) SUKCESU FINANSOWEGO gminy / miasta / powiatu)? (p. 37)



Stabilność finansowa (lub stabilność fiskalna) może być zdefiniowana jako "zdolność samorządu do terminowego wypełniania zobowiązań finansowych i zapewnienia ciągłości w świadczeniu usług na rzecz lokalnej społeczności" (Filipiak, 2016; Stanny & Strzelczyk, 2017; Wang, Dennis, Sen, & Tu, 2007). Na tak rozumianą stabilność wpływają:

1. potrzeby wydatkowe, wynikające z przepisów prawa i oczekiwań społecznych;
2. możliwości dochodowe, w tym możliwość samodzielnego kształtowania dochodów przez samorządy, wynikająca z przepisów prawa oraz koniunktury gospodarczej;
3. zadłużenie samorządu.

Do tych właśnie kwestii nawiązują wskazania skarbników dotyczące przyczyn problemów w planowaniu finansowym. Zapytaliśmy również skarbników wprost, co jest w ich opinii największym zagrożeniem dla stabilności finansowej jednostki. Uzyskane odpowiedzi zostały zaprezentowane na poniższym rysunku. Dwie pierwsze kwestie wskazywane przez większość skarbników dotyczą zagrożeń dla stabilności, wynikających z potrzeb wydatkowych. Jako trzecia pojawia się kwestia małej wydajności dochodów. Przy czym najczęściej wskazywali ją przedstawiciele powiatów i w ich hierarchii problemów było to drugie najważniejsze zagrożenie dla stabilności budżetu. W dalszej części tego rozdziału przyjrzymy się wszystkim tym problemom dokładnie.

Rysunek 14. Które z wskazanych poniżej czynników stanowią największe ZAGROŻENIE DLA STABILNOŚCI BUDŻETU Pani/Pana jednostki samorządu terytorialnego? Proszę wskazać do trzech czynników. (pyt. 29)



2.2. Polityka wydatkowa samorządów, jej cele i ograniczenia

Sektor samorządowy jest w Polsce odpowiedzialny za około 30% wydatków publicznych. Zadania własne samorządów wymienione zostały w ustawie o samorządzie gminnym i powiatowym. Obok tego samorzady wykonują zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, a także zadania wynikające z porozumień. Poniższe zestawienia pokazują strukturę wydatków gmin, miast na prawach powiatu i powiatów w Polsce w 2017 r. Wyróżnione zostały wydatki bieżące i majątkowe. Ten podział jest ważny w teorii finansów lokalnych, gdyż odwołuje się do tzw. złotej reguły zrównoważonego budżetu. Zgodnie z nią wydatki bieżące powinny być sfinansowane z dochodów bieżących, a budżet bieżący powinien być zrównoważony. Tylko wydatki inwestycyjne mogą być realizowane z wykorzystaniem środków zwrotnych (zadłużenia), a tzw. budżet inwestycyjny może być deficytowy (Musgrave & Musgrave, 1989, p. 555). Ta reguła jest jedną z podstawowych zasad decydujących o stabilności lokalnych finansów. Brak zrównoważenia bieżącego budżetu może bowiem prowadzić do narastania lokalnego długu publicznego i ostatecznie niewypłacalności samorządu. W polskich przepisach reguła ta została wprowadzona dopiero w 2011 r. (art. 242 uofp).

Jak wspomniano, z punktu widzenia stabilności finansowej samorządu ważna jest analiza potrzeb wydatkowych, które mogą wynikać z regulacji prawnych oraz potrzeb mieszkańców i ich oczekiwań, jak również ze zmian zachodzących w otoczeniu społeczno-gospodarczym.

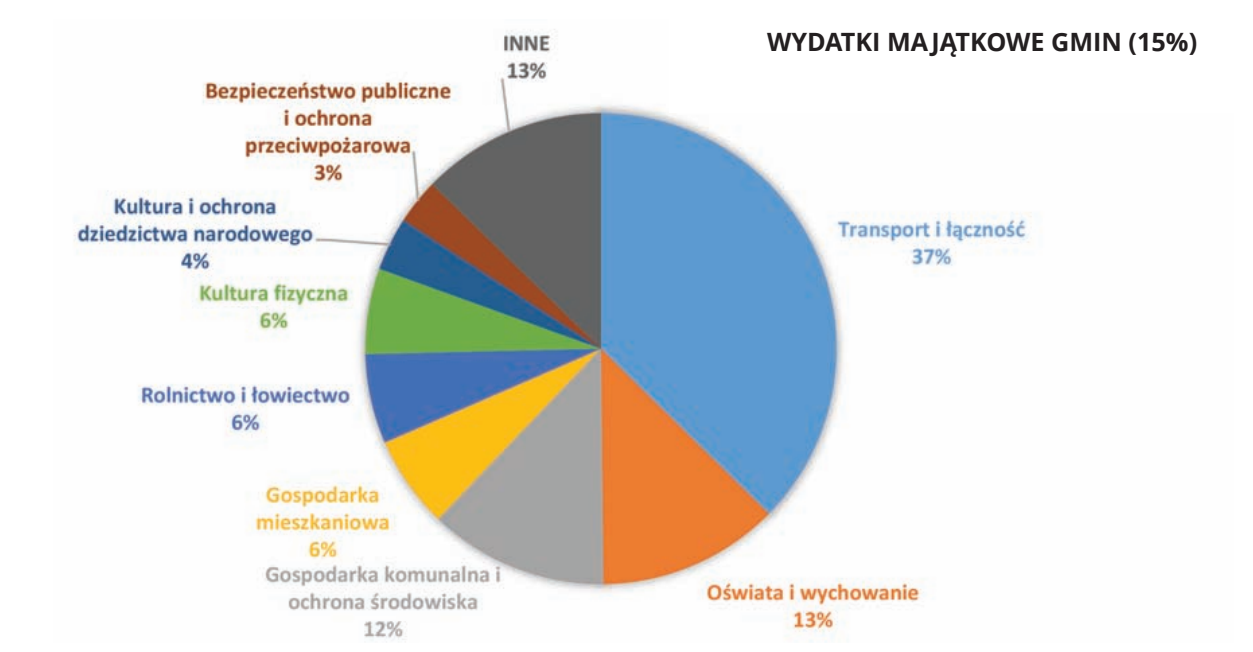
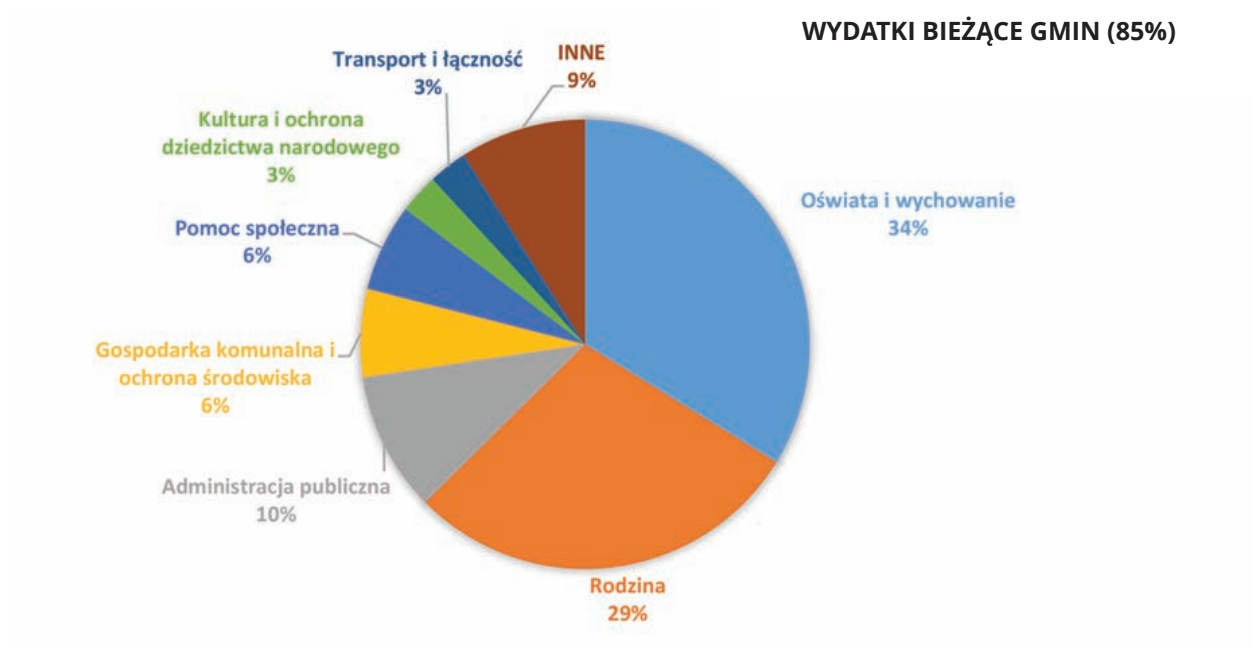
W odpowiedziach na pytania o planowanie budżetowe skarbnicy podkreślili, że zmienność przepisów prawa, odnosząca się do zadań samorządów, jest najważniejszym problemem. Kwestie zmienności przepisów dotyczących wydatków należy natomiast powiązać z kolejnym zagadnieniem, a mianowicie znacznym obciążeniem budżetów samorządowych wydatkami sztywnymi.

Jak pokazaliśmy powyżej, prawie 70% skarbników proszonych o wskazanie trzech najważniejszych kategorii, stanowiących zagrożenie dla stabilności budżetów, wskazało właśnie na wydatki sztywne, których wysokość nie zależy od władz samorządowych (por. rysunek 14). Wydatki sztywne związane są przede wszystkim z obowiązkowymi (zarówno własnymi jak i zleconymi) wydatkami bieżącymi samorządów. Wydatki inwestycyjne natomiast należy traktować jako te, co do których władze lokalne mają większą swobodę. Potwierdza to opisany wcześniej fakt, że w ramach planowania budżetowego to wydatki inwestycyjne są przedmiotem dyskusji i decyzji politycznych

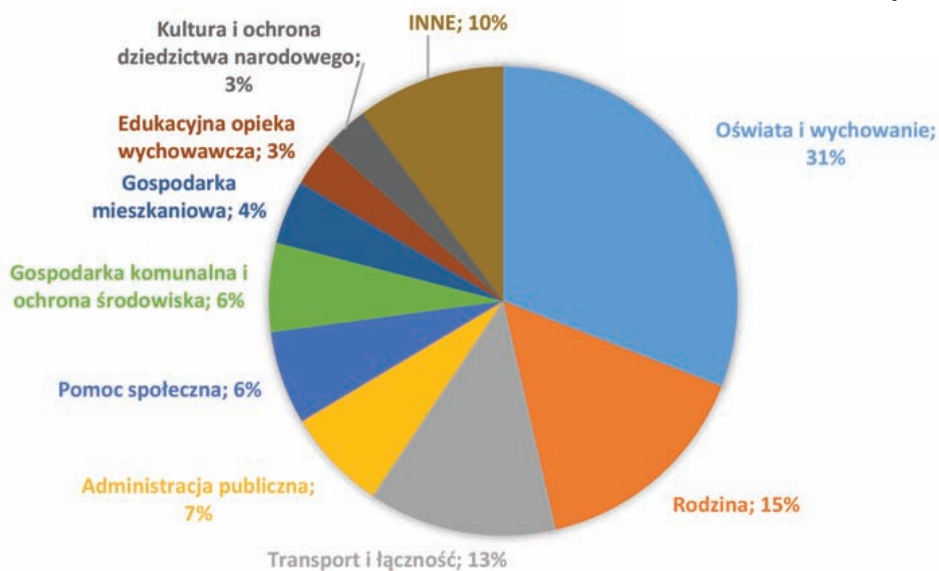


50

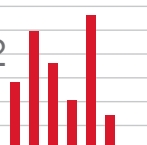
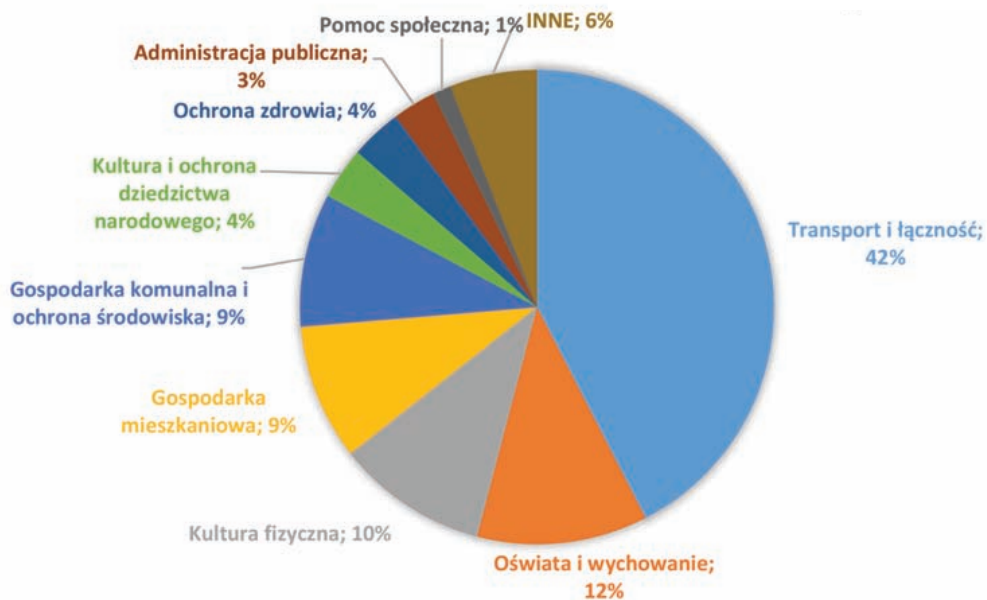
Rysunek 15. Struktura wydatków bieżących i majątkowych gmin, miast na prawach powiatu i powiatów w 2017 r.



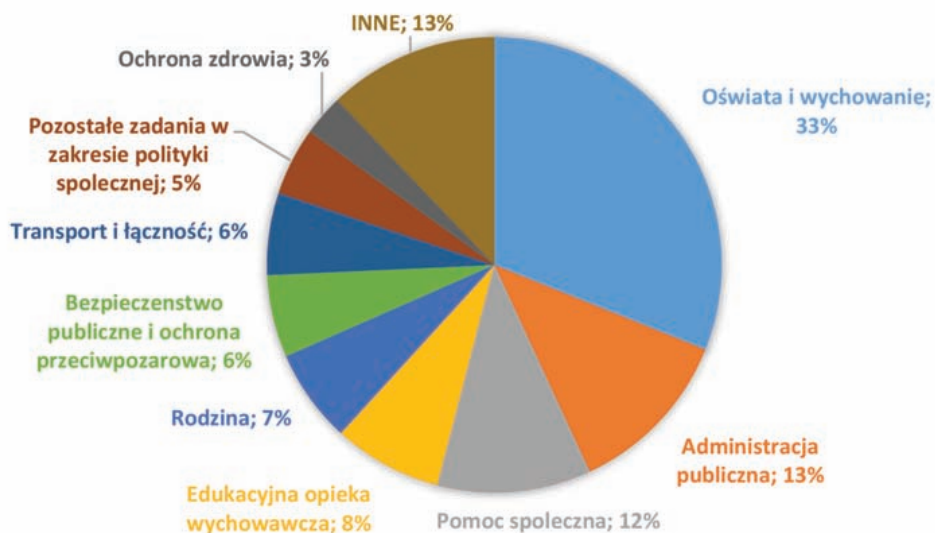
WYDATKI BIEŻĄCE MNPP (87%)



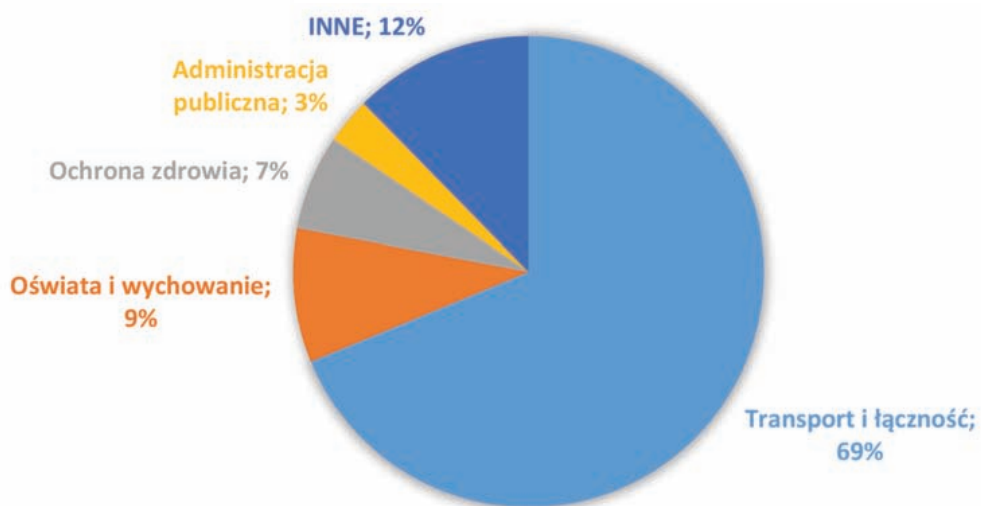
WYDATKI MAJĄTKOWE MNPP (13%)



WYDATKI BIEŻĄCE POWIATÓW (84%)



WYDATKI MAJĄTKOWE POWIATÓW (16%)



2.2.1. Problemy wydatków bieżących

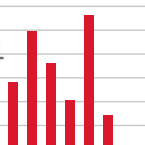
W strukturze wydatków bieżących gmin i miast na prawach powiatu dwie najważniejsze kategorie to oświata i pomoc społeczna/rodzina. Nawet jeśli część zadań związanych z tymi wydatkami określana jest według przepisów jako zadania własne, to w praktyce samorządy mają niewielkie możliwości kształtowania tych wydatków. Zwykle te ograniczenia dotyczą minimalnych niezbędnych wydatków. Poprosiliśmy skarbników o wskazanie obszarów realizacji zadań publicznych, w których ograniczanie wydatków jest najtrudniejsze, m.in. ze względu na przepisy prawa, które narzucają samorządom określone sposoby realizacji zadań. We wszystkich typach JST były to właśnie najczęściej: oświata (83% wskazań w gminach, 90% w mnpp i 73% w powiatach) i pomoc społeczna (odpowiednio 61%, 69% i 58%) – por. rysunek 16. Dodatkowo, w przypadku gmin i miast na prawach powiatu, była to opieka przedszkolna (35% w gminach i 59% w miastach).

Kwestia zadań związanych z prowadzeniem lokalnej oświaty oraz przedszkoli była wskazywana w szeregu badaniach i analizach jako istotny problem polskich finansów lokalnych. Z jednej strony zadania z tego zakresu definiowane są jako własne samorządów. Z drugiej istnieją bardzo restrykcyjne wskazania, co do obowiązków samorządów, szczególnie związane z zatrudnianiem i wynagradzaniem nauczycieli. Wreszcie w systemie lokalnych finansów wyodrębniono część oświatową subwencji ogólnej, która stanowi dofinansowanie zadań oświatowych samorządów. Nigdy jednak nie został zdefiniowany standard finansowy, który pozwoliłby na określenie, jakie konkretnie wydatki w zakresie oświaty państwo zobowiązuje się sfinansować. To powoduje, że część samorządów uznaje oświatę raczej za zadanie zlecone, a nie własne. (Kopańska & Sztanderska, 2015).

W przypadku pomocy społecznej oraz rodziny mamy do czynienia w większości przypadków z zadaniami zleconymi i finansowanymi dotacjami celowymi. Zatem, co do zasady, wydatki na te zadania są decydowane na poziomie państwa, a samorządy nie mają na nie bezpośredniego wpływu. Jednak, jak zostanie pokazane w dalszej części tego raportu, z punktu widzenia stabilności finansowej samorządów problemem, w opinii skarbników, okazują się brak możliwości planowania i niewiadoma, co do ostatecznego poziomu dotacji z budżetu państwa przekazywanych na ten cel. W ankiecie pytaliśmy również o inne niż prawo przyczyny usztywnienia wydatków bieżących. Usztywnienia te mogą być związane z technicznymi aspektami realizacji publicznych zadań.

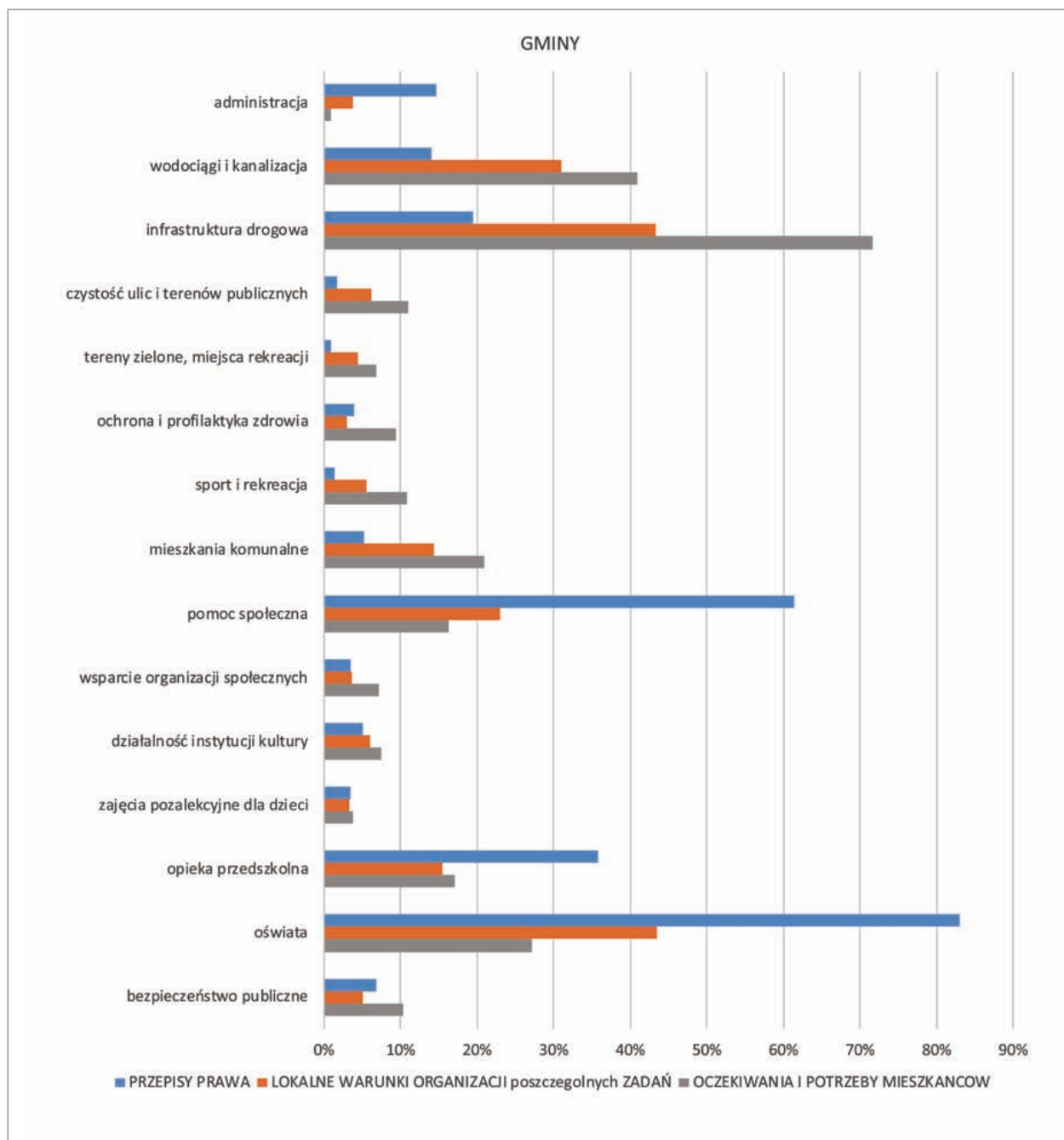
Każde z lokalnych zadań charakteryzuje się określonym sposobem produkcji i związanymi z nim kosztami. I tak na przykład w przypadku szkół koszty w przeliczeniu na ucznia będą malały wraz ze zwiększaniem się liczebności klas. Zależą zatem od wielkości szkoły i od tego, jaka jest sieć szkół. O kosztach decyduje również stan techniczny samego budynku szkoły. Innym przykładem są koszty doprowadzenia wody do mieszkańców, które na ogół rosną wraz z mniejszym zagęszczeniem ludności i budynków, czy kwestie związane z jakością i długością istniejącej sieci drogowej. Oznacza to, że niezbędne wydatki dla realizacji tej samej jakości czy ilości zadań publicznych będą różne w poszczególnych samorządach. Ta kwestia jest niezwykle ważna w analizach finansów lokalnych, gdyż odnosi się do problemu adekwatności dochodów do lokalnych zadań. Wiele badań pokazuje zróżnicowanie kosztów działania samorządów w związku z wielkością jednostki terytorialnej, ale, jak pokazano, jest to tylko jeden z czynników, które mogą różnicować koszty realizacji zadań publicznych w samorządach (Bailey, 1999, p. 109 i dalsze; Swianiewicz, Gendźwiłł, Łukomska, & Kurniewicz, 2016).

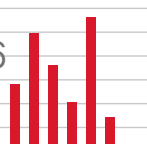
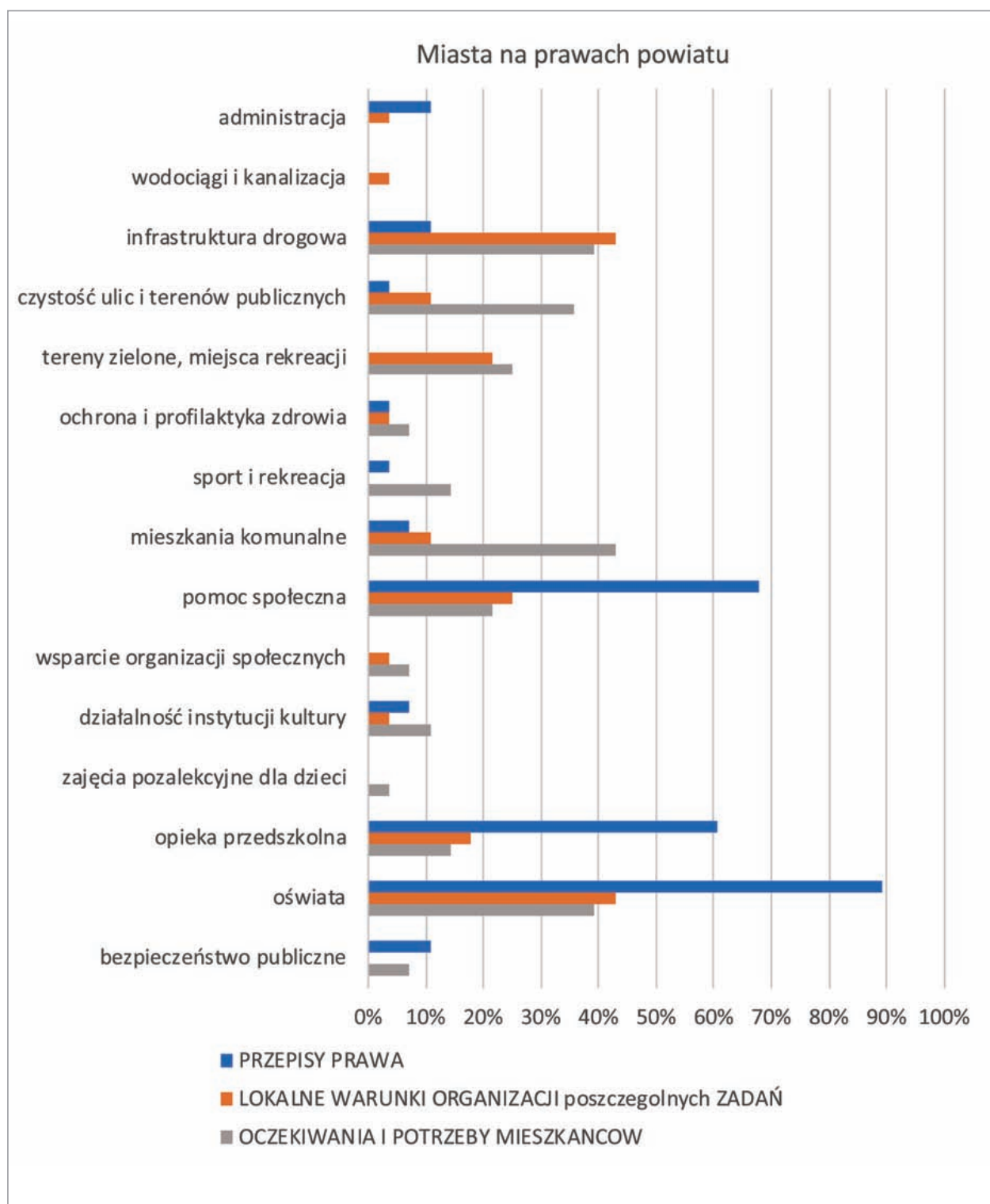
Zgodnie ze wskazaniami skarbników, sztywność wydatków bieżących związana z tymi technicznymi aspektami jest największym problemem ponownie w odniesieniu do wydatków na oświatę (problem ten wskazało 43% skarbników gmin, 41% mnpp i 47% powiatów). Porównywalna liczba wskazań dotyczyła we wszystkich typach samorządów kwestii bieżących wydatków na infrastrukturę drogową (43% w gminach, 41% w mnpp i 46% w powiatach). W przypadku gmin, kolejne kategorie, które były wskazywane przez więcej niż 20% skarbników, to wydatki na wodociągi i kanalizację (31%) oraz pomoc społeczna (23%), a w dużych miastach pomoc społeczna (24%) oraz utrzymanie zieleni miejskiej i miejsc rekreacji (21%).



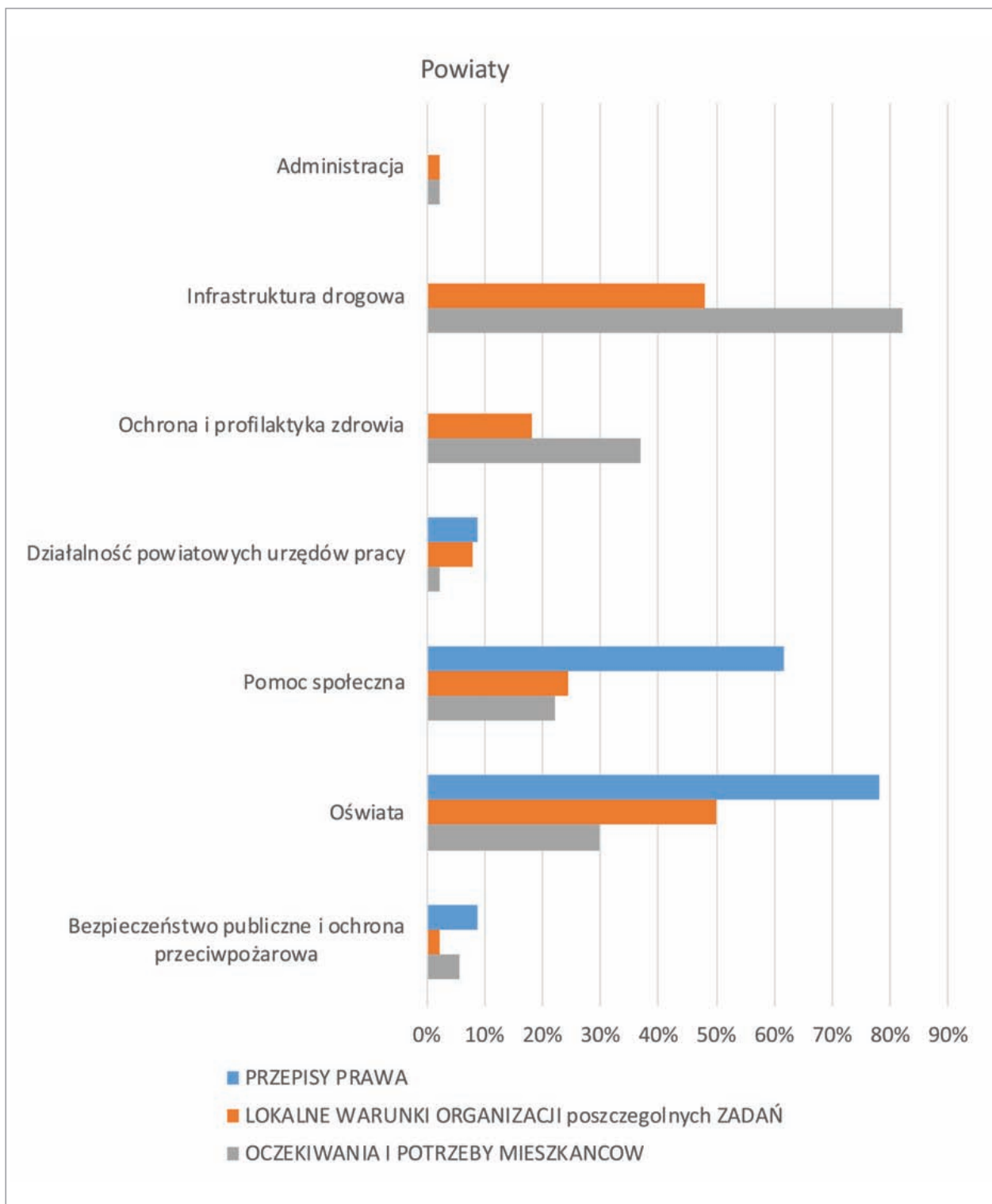
2.2.1. Problemy wydatków bieżących

Rysunek 16. Sytuacja budżetu jednostki samorządowej czasami wymusza KONIECZNOŚĆ ZMNIEJSZANIA WYDATKÓW BIEŻĄCYCH. Zmiany tego typu nie zawsze są jednak łatwe, ze względu na oddziaływanie różnych ograniczeń. Prosimy wskazać OBSZARY REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH, w których ograniczanie wydatków jest NAJTRUDNIEJSZE ze względu na przepisy prawa, lokalne warunki organizacji tych zadań, oczekiwania mieszkańców (pyt. 20-22)





2.2.1. Problemy wydatków bieżących



W odniesieniu do kwestii technicznych, które decydują o niezbędnych wydatkach bieżących, warto przywołać odpowiedzi skarbników na pytanie o problemy utrzymania stabilności finansowej samorządu. Druga priorytetowa kwestia wskazywana przez skarbników (po wydatkach sztywnych) odnosiła się do rosnących kosztów bieżących, wynikających z budowy nowych obiektów infrastrukturalnych. Na problem ten zwróciło uwagę 52% skarbników ogółem; szczególnie w gminach (56%) i miastach (44%) (por rysunek nr 14). Nowo wybudowane obiekty infrastruktury – drogi, budynki, sieci komunalne - wymagają utrzymania, a więc generują wydatki bieżące, niekoniecznie natomiast pozwalają na wygenerowanie nowych dochodów na ich pokrycie.

Ostatnia grupa przyczyn usztywnienia wydatków bieżących, o którą pytaliśmy dotyczyła potrzeb i oczekiwań społecznych. Zróżnicowana między samorządami alokacja wydatków publicznych, zgodna z potrzebami mieszkańców, jest w teorii finansów publicznych przykładem jednej z głównych zalet decentralizacji. W opinii zasadniczej większości skarbników gmin wydatki na utrzymanie infrastruktury drogowej są tym, czego najbardziej potrzebują mieszkańcy (72%). W następnej kolejności mieszkańcy oczekują wydatkowania na wodociągi i kanalizację (41% odpowiedzi).

Ten prymat oczekiwań związanych z twardą infrastrukturą pojawia się też w wielu innych pytaniach, do których będziemy wracać w dalszej części raportu.

Pozostałe kategorie wydatków były wskazywane rzadziej, ale wśród nich wyróżnić należy oświatę (27%) i mieszkania komunalne (21%). W miastach na prawach powiatu mamy do czynienia z inną kategoryzacją potrzeb mieszkańców (i związaną z tym koniecznością utrzymania odpowiednich wydatków). Na pierwszym miejscu skarbnicy miast wskazali kwestie mieszkań komunalnych (45%), następnie oświatę i infrastrukturę drogową (po 38% wskazań), czystość ulic i terenów publicznych (34%), tereny zielone (28%) i pomoc społeczną (21%). Ta odmiennosc i większe zróżnicowanie odpowiedzi skarbników dużych miast wskazuje na to, że choć kwestie infrastrukturalne nadal są w ich opinii ważne dla mieszkańców, to istotne znaczenie ma również jakość otoczenia.

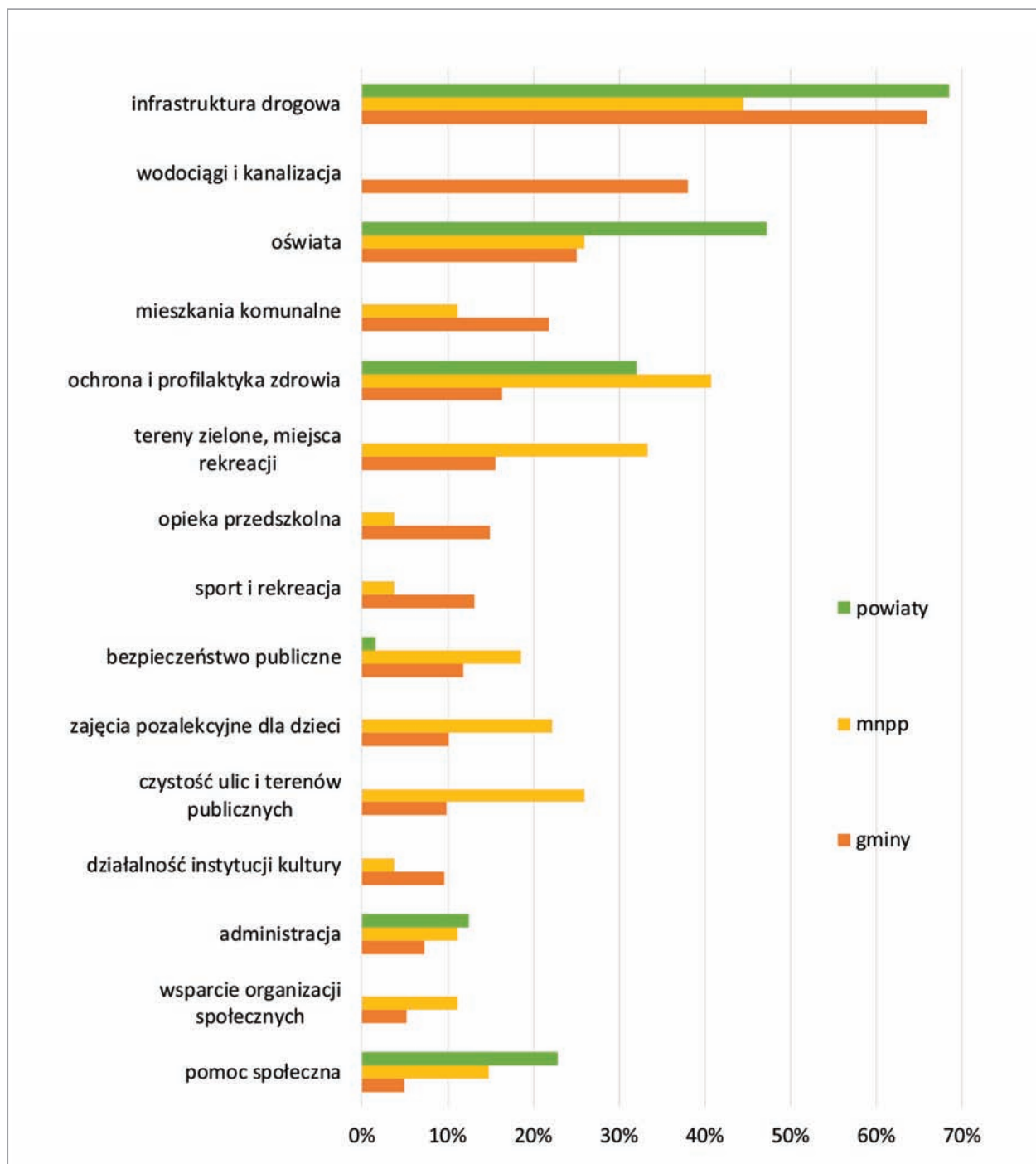
W powiatach, ponownie w opinii skarbników najważniejsze dla mieszkańców są kwestie związane z infrastrukturą drogową (83%), w dalszej kolejności ochrona zdrowia (34%), a następnie oświata (29%) i pomoc społeczna (20%).

Dość podobna hierarchia potrzeb lokalnych wyłania się z analizy odpowiedzi na pytanie o obszary zadań publicznych, które winny być bardziej dofinansowane (gdyby nie było ograniczeń). (por. rysunek nr 17 na sąsiedniej stronie)

Ponownie w gminach i powiatach zdecydowanie najwięcej wskazań dotyczyło infrastruktury drogowej (odpowiednio 66% i 68%). W gminach wiejskich i miejsko-wiejskich drugie miejsce zajęły wydatki na wodociągi i kanalizację (44% i 32%). W gminach miejskich były to natomiast mieszkania komunalne (34%), czystość ulic i terenów zielonych (29%), a następnie oświata (27%). W powiatach oświata uzyskała 45% wskazań, a w dalszej kolejności ochrona zdrowia (30%) i pomoc społeczna (27%). W przypadku skarbników największych miast obszary pożądanego wzrostu wydatków były nieco inne niż w pytaniu o potrzeby społeczne. Tu skarbnicy wskazywali w pierwszej kolejności na ochronę zdrowia i infrastrukturę drogową (po 43% wskazań), a następnie tereny zielone (32%), oświatę (29%), czystość miejsc publicznych (25%). Dość duża część odpowiedzi dotyczyła również zajęć pozaszkolnych dla dzieci (21%); mieszkania komunalne uzyskały jedynie 14% głosów.

2.2.1. Problemy wydatków bieżących

Rysunek 17. Gdyby pozwalała na to sytuacja budżetu i nie było konieczności ograniczania wydatków bieżących, to które obszary realizacji zadań publicznych, POWINNY BYĆ, w Pani/Pana przekonaniu, SZCZEGÓLNIIE WSPIERANE w konkretnej sytuacji Pana/Pani jednostki samorządowej? (pyt. 26-27)



2.2.2. Problemy realizacji inwestycji infrastrukturalnych

Sektor samorządowy jest największym inwestorem publicznym w Polsce. W 2017 r. wydatki majątkowe stanowiły 13% wydatków samorządów (bez województw), ale w poprzednich latach przekraczały nawet 20% wydatków. Należy pamiętać, że są to wartości uśrednione.

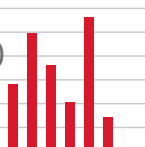
Wśród samorządów które brały udział w naszej ankiecie były takie, które w ostatnich latach kierowały na inwestycje ponad połowę środków ze swoich budżetów.

Tabela 16. Udział wydatków inwestycyjnych w budżetach samorządów, które brały udział w ankiecie (dane jednoroczne dla lat 2015–2017)

	średnia	mediana	max.	min.
gmina wiejska	13%	11%	56%	0%
gmina miejska	13%	12%	59%	0%
gmina miejsko-wiejska	13%	12%	60%	0%
miasto na prawach powiatu	13%	12%	46%	4%
powiat	14%	13%	54%	1%

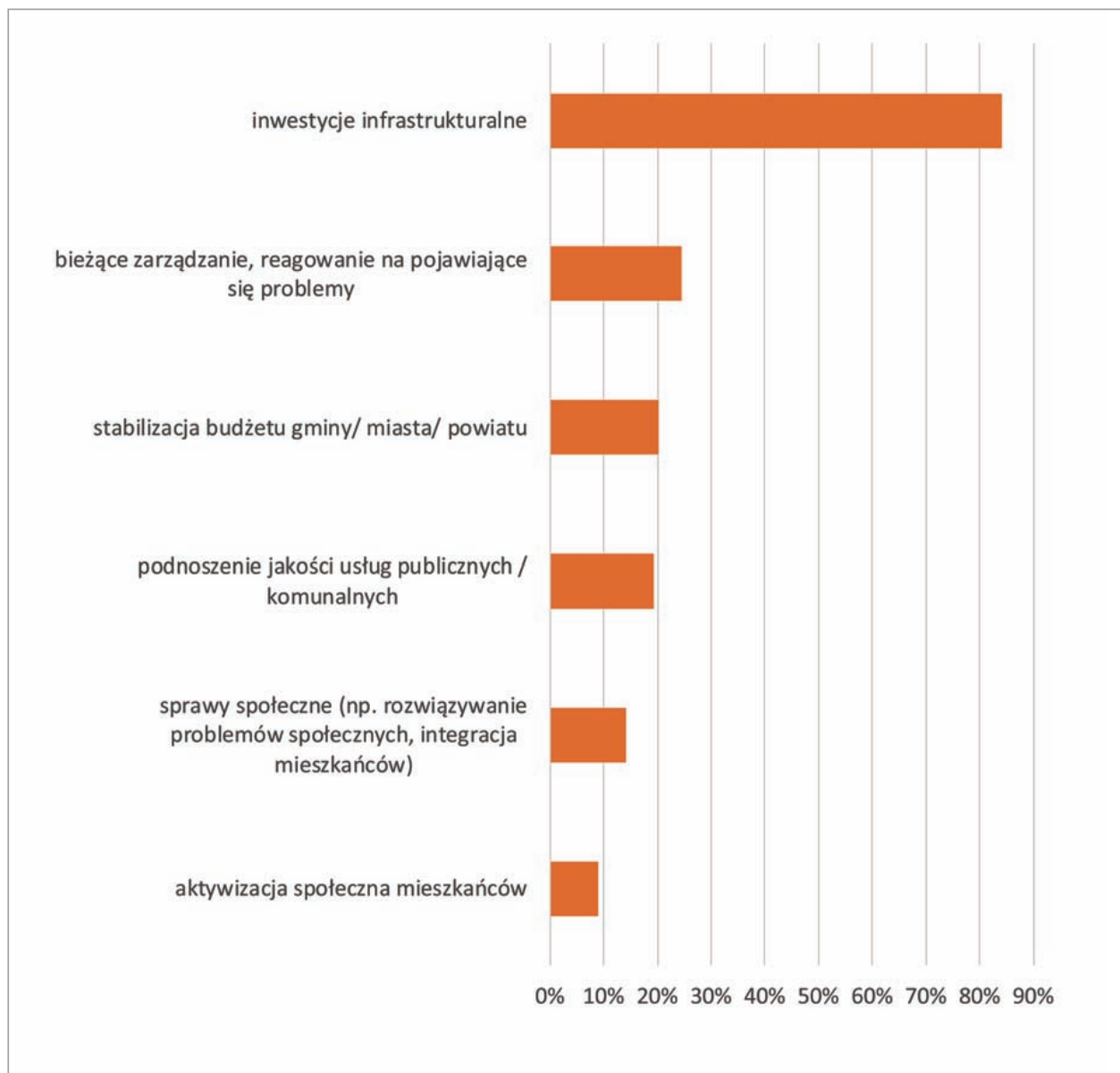
Warto dodać, że z budżetu państwa na inwestycje kierowanych jest zaledwie około 6% wydatków. W 2017 r. wydatki majątkowe samorządów (wszystkich szczebli) wyniosły około 35,2 mld zł a budżetu państwa około 24,5 mld zł (MFin, 2018). Fakt ogromnego zaangażowania samorządów w realizację inwestycji tłumaczony jest przede wszystkim znaczną luką infrastrukturalną, którą odziedziczyła Polska po okresie PRL (Gałązka & Sierak, 1998).

Inwestycje infrastrukturalne w opinii większości skarbników, stanowią priorytet władz lokalnych, a dla wielu ankietowanych są również ważną miarą sukcesu samorządu (por. rysunki nr 18 i 19).

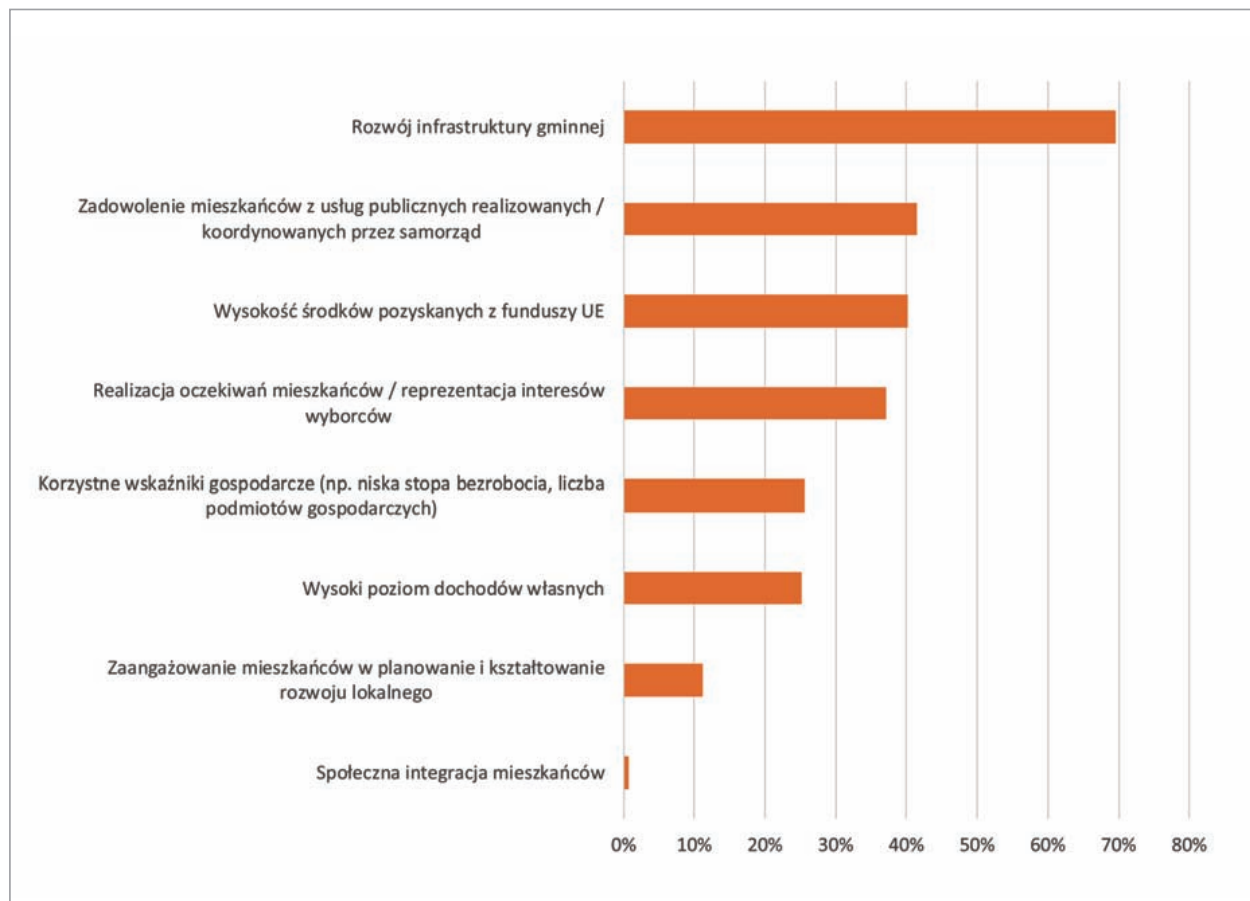


2.2.2. Problemy realizacji inwestycji infrastrukturalnych

Rysunek 18. Prosimy określić, co było **PRIORYTETEM** władz samorządowych w Państwa jednostce samorządowej **W OSTATNIEJ KADENCJI**? Prosimy wskazać **NIE WIĘCEJ NIŻ DWIE ODPOWIEDZI** z poniższej listy (pyt. 2)



Rysunek 19. Co jest, Pani/Pana zdaniem, najważniejszym wyznacznikiem (miarą) SUKCESU gminy / miasta/powiatu?
Prosimy wskazać NIE WIĘCEJ NIŻ TRZY ODPOWIEDZI z poniższej listy (pyt. 3-4)

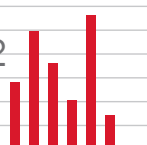


Pokazane we wcześniejszym rozdziale analizy dotyczące wydatków bieżących również wskazują, że to infrastruktura i jej utrzymanie są, w opinii skarbników, podstawowymi potrzebami, a nakładów na nie mieszkańcy samorządów oczekują najbardziej. Jednocześnie to właśnie zmiany w wydatkach inwestycyjnych są najczęstszą przyczyną nowelizacji samorządowych budżetów i WPF (RIO, 2018; Swianiewicz, 2011).

Jak wspominaliśmy wcześniej, decyzje inwestycyjne są w szczególności poddane presji debaty politycznej, a to prowadzi do częstych zmian w budżecie jak również w WPF. Świadczy o tym wypowiedź jednego z ankietowanych w odniesieniu do procesu budżetowego:

„... skarbnik samodzielnie tworzy budżet (...), a na koniec mamy efekt taki, że cały opracowany budżet jest wywracany w kolejnym roku do góry nogami; bo wtedy wszyscy radni i wójt zaczynają widzieć realne potrzeby i wizje nowych inwestycji”.

Zapytaliśmy skarbników o to, czy decyzje dotyczące inwestycji infrastrukturalnych są w ich samorządach przedmiotem dyskusji na sesjach rady jednostki. Odpowiedzi zaprezentowano w tabeli nr 17.



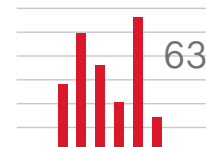
2.2.2. Problemy realizacji inwestycji infrastrukturalnych

Tabela 17. Prosimy ocenić ZAANGAŻOWANIE RADNYCH JST w podejmowanie decyzji nad uchwałami dotyczącymi wybranych obszarów INWESTYCJI INFRASTRUKTURALNYCH związanych z AKTUALNYM (za rok 2018) budżetem samorządu. Odpowiedzi w skali 1-7, gdzie 1 oznacza, że decyzje były przyjmowane bez dyskusji, a 7 – że były przedmiotem burzliwych dyskusji.

	gmina wiejska	gmina miejsko-wiejska	gmina miejska	powiat	mnpp
Decyzje dotyczące podejmowanych inwestycji infrastrukturalnych w obszarze infrastruktury komunalnej (wodno-kanalizacyjna, gazowa, ciepła, gospodarka odpadami)					
były przyjmowane bez dyskusji (odpowiedzi 1-3)	53%	44%	33%		33%
były przedmiotem burzliwych dyskusji (odpowiedzi 5-7)	29%	33%	33%		43%
Decyzje dotyczące podejmowanych inwestycji infrastrukturalnych w obszarze infrastruktury transportowej (drogi, transport miejski)					
były przyjmowane bez dyskusji (odpowiedzi 1-3)	48%	43%	36%	45%	30%
były przedmiotem burzliwych dyskusji (odpowiedzi 5-7)	35%	37%	36%	35%	50%
Decyzje dotyczące podejmowanych inwestycji infrastrukturalnych w obszarze infrastruktury społecznej (budynki użyteczności publicznej)					
były przyjmowane bez dyskusji (odpowiedzi 1-3)	50%	45%	42%	49%	47%
były przedmiotem burzliwych dyskusji (odpowiedzi 5-7)	24%	28%	27%	22%	27%

Te odpowiedzi wskazują, że mamy do czynienia z dość znacznym zróżnicowaniem między samorządami. Ponad 40% skarbników stwierdziło, że nie było istotnych dyskusji nad problemami infrastruktury, a blisko 1/3 mówiła o burzliwych dyskusjach. Największe emocje budzą kwestie infrastruktury drogowej – w tym obszarze respondenci wskazywali najczęściej, że decyzje były przedmiotem burzliwych dyskusji. Najmniej sporów budziły inwestycje w infrastrukturę społeczną. Ogółem kwestie infrastruktury nie wydają się budzić znacznych emocji. Ten obraz jednak się zmienia, jeśli weźmiemy pod uwagę, że według większości skarbników (ponad 60%) zwykle spotkania rady przebiegają spokojnie, a radni zgadzają się z tym, co proponuje zarząd jst (90% pozytywnych odpowiedzi). Oznacza to, że w przypadku rozmów o inwestycjach dyskusje są nieco więcej niż przeciętnie burzliwe. Choć, jak pokażemy dalej, więcej emocji budzą kwestie stawek podatkowych czy opłat za lokalne usługi.

Kwestia wpływu polityków na wydatki, a szczególnie wydatki inwestycyjne jest dość szeroko analizowana w literaturze dotyczącej finansów publicznych. Jednym ze zjawisk, opisywanym w tym kontekście, jest tzw. polityczny cykl budżetowy. W badaniach, prowadzonych zarówno na szczeblach krajów jak i samorządów, zauważono, że niektóre kategorie wydatków i dochodów publicznych zmieniają się w okolicach roku wyborczego. Tłumaczone jest to faktem, że urzędująca władza podejmuje decyzje budżetowe, które będą sprzyjać

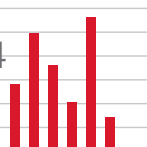


jej reelekcji. Stąd wydatki, które są widoczne i ważne dla mieszkańców w roku wyborczym (lub roku go poprzedzającym) rosną, a z kolei niektóre opłaty i podatki spadają. Według wyników naszej ankiety ponad 40% respondentów radni w swoich działaniach kierują się przede wszystkim „podnoszeniem własnej popularności i zwiększaniem swoich szans wyborczych”. W odniesieniu do polityki wydatkowej polskich samorządów istnienie tego cyklu wskazano np. pracach Bukowskiej i Siwińskiej-Gorzela (2016) oraz Turyny i współautorów (2016). Badania ich wykazały, że w latach wyborczych samorządy inwestują więcej niż w pozostałych. Z kolei badania dotyczące zmian polityki podatkowej, które prowadzili Swianiewicz i Łukomska (2015), nie potwierdziły istnienia tego cyklu w podatkach. W ankiecie odnieśliśmy się do tego problemu i, jak pokazuje rysunek nr 20, ponad 60% skarbników potwierdziło, że w roku wyborczym często rosną wydatki inwestycyjne. Około 20% ankietowanych stwierdziło, że nie ma żadnych różnic w budżecie, przy czym w przypadku miast na prawach powiatu te różnice dostrzegło 11% skarbników. Nieco więcej wskazało na wydatki związane z wyborami. W miastach około 30% wskazań dotyczyło wynagrodzeń, a w 26% stawek podatkowych.

Realizacja inwestycji powinna być poprzedzona szeregiem analiz, zarówno o charakterze strategicznym – czego wyrazem jest strategia rozwoju samorządu i wieloletni plan inwestycyjny – jak również o charakterze technicznym – związanych z dokumentacją, wyceną inwestycji decyzją o sposobie finansowania, a wreszcie znalezieniem wykonawcy. Zasadnicza większość samorządów (około 80%) dysponuje strategią, a nieco mniej planem inwestycyjnym (około 60%). Jednak, jak się okazuje, decyzja o realizacji konkretnego przedsięwzięcia inwestycyjnego w niewielu samorządach wynika z realizacji tych strategicznych planów. Spytałismy skarbników o największe wartościowo przedsięwzięcia, które ich samorząd zrealizował w mijającej kadencji, a następnie o przyczyny ich realizacji.

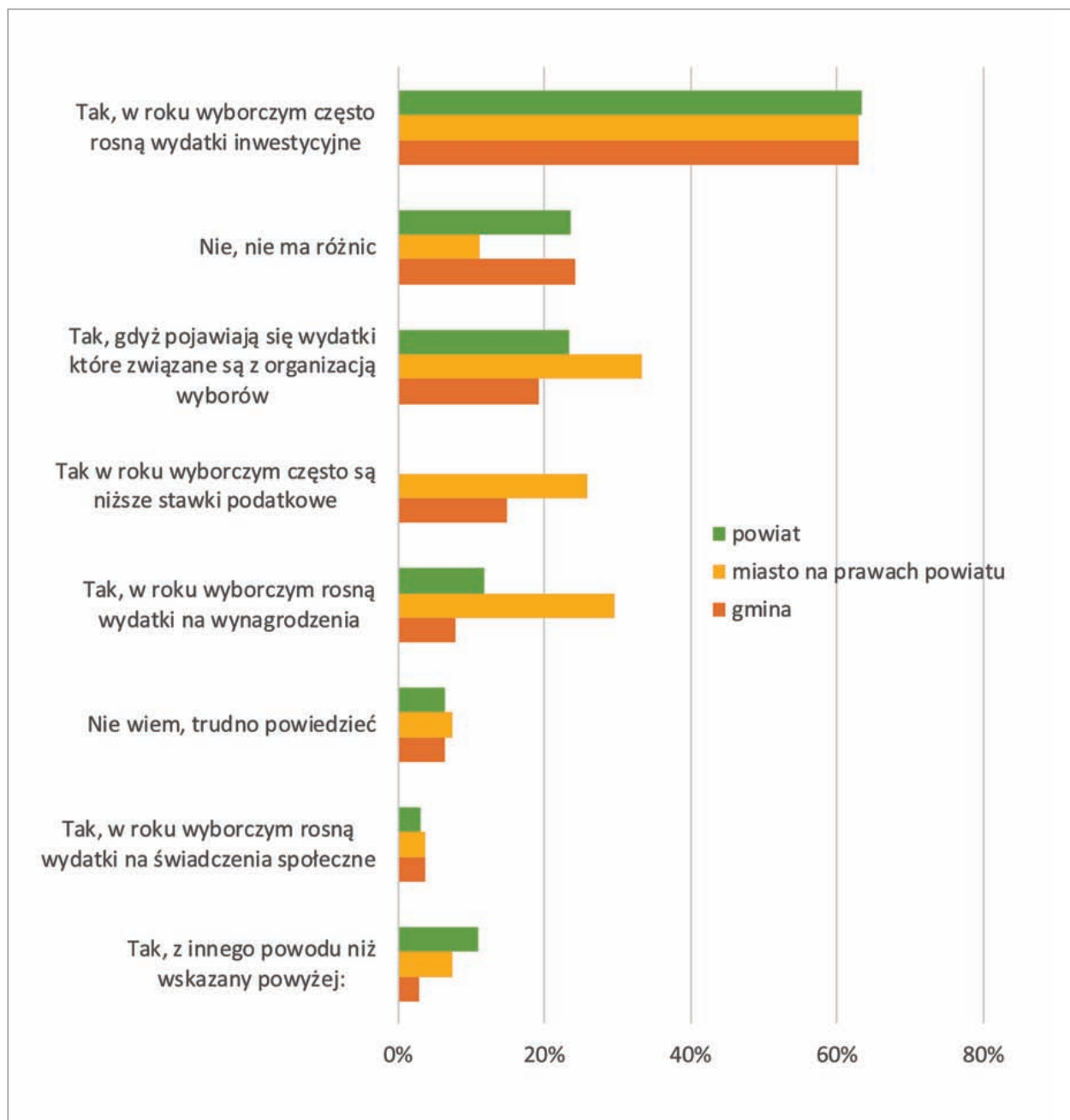
Obszary, w których były realizowane te przedsięwzięcia, pokazuje poniższa tabela. Zasadniczo odtwarza ona informacje, które były podane na początku tego rozdziału w kontekście struktury wydatków inwestycyjnych samorządów. Większość inwestycji we wszystkich samorządach dotyczyła infrastruktury drogowej. W gminach znaczne inwestycje dotyczyły również wodociągów i kanalizacji, a także oświaty oraz sportu. W miastach mamy do czynienia z większym zróżnicowaniem – inwestycje dotyczyły również sportu, wodociągów i kanalizacji, oświaty oraz kultury. W powiatach poza drogami największe przedsięwzięcia dotyczyły oświaty i opieki zdrowotnej

Rysunek nr 21 (na stronie 66) pokazuje, co legło u podstaw realizacji tych największych wartościowo przedsięwzięć inwestycyjnych w mijającej kadencji. Wieloletnie strategie były najczęściej wskazywane przez skarbników miast na prawach powiatu (42%), ale już ankietowani z gmin i powiatów wskazywali te strategie jako motyw realizacji największej inwestycji znacznie rzadziej (odpowiednio 21% i 26%). Najczęściej wskazywaną przyczyną była możliwość skorzystania z funduszy zewnętrznych (72% w gminach, 83% w miastach i 78% w powiatach). W tym miejscu wprawdzie nie jest to wprost powiedziane, ale fundusze zewnętrzne to głównie dotacje ze środków UE. Warto zauważyć, że takie podejście oznacza, że samorządy nie tyle realizują własne strategie, co strategie wskazywane przez UE. Niemniej należy zaznaczyć, że szczególnie w gminach wielu skarbników stwierdziło, że inwestycja była konieczna dla zaspokojenia silnie artykułowanych oczekiwań mieszkańców (73%). W miastach i powiatach było tych odpowiedzi mniej (odpowiednio 42% i 64%). Należy przypomnieć, że w mijającej kadencji największa pula środków UE była zarezerwowana dla inwestycji związanych z infrastrukturą drogową i środowiskową, a zatem pozwalała rozwiązać problemy, które są – w opinii skarbników – ważne dla mieszkańców. W kolejnych perspektywach jednak środki UE będą dysponowane inaczej.

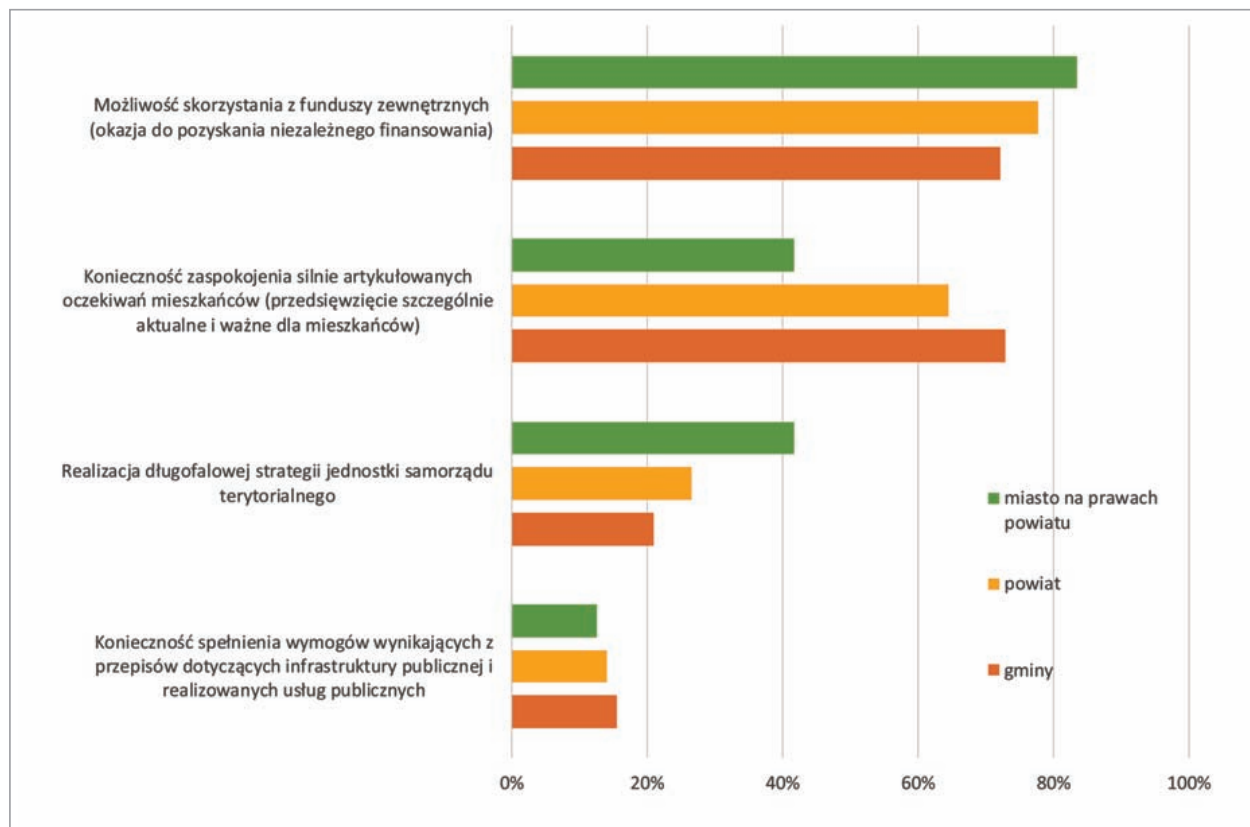


2.2.2. Problemy realizacji inwestycji infrastrukturalnych

Rysunek 20. Czy, zgodnie z Pani/Pana doświadczeniem, budżet w roku, w którym odbywają się wybory do władz samorządowych, różni się od budżetu w innych latach? (pyt 32-33)



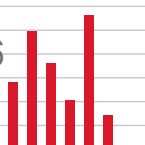
Rysunek 21. Z jakiego powodu, w Pani/Pana osobistym przekonaniu, władze samorządowe podjęły decyzję o realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego (największego w mijającej kadencji)? (proszę wskazać do dwóch najważniejszych powodów) (pyt. 55)



Obok zaproponowanych przez nas opisów trudności w zakresie przygotowania i realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, część ankietowanych skarbników wskazała kolejne, inne niż uwzględnione w tabeli. Są to:

- braki kompetencyjne pracowników odpowiedzialnych za przygotowanie inwestycji (13 na 49 wypowiedzi),
- ograniczenia dochodowe i szerzej – problemy z znalezieniem środków na sfinansowanie inwestycji (10 na 49 wypowiedzi),
- problemy współpracy z wykonawcami inwestycji (7 na 49 wypowiedzi),
- problemy związane z procedurami zamówień publicznych (6 na 49 wypowiedzi),
- biurokracja i skomplikowane procedury w instytucjach rozdzielających dotacje z UE (5 na 49 wypowiedzi),
- niepewność co do przepisów związanych z rozliczaniem podatku VAT (3 na 49 wypowiedzi).

Wskazane problemy są niewątpliwie kolejną przyczyną częstych zmian w budżetach i utrudniają wieloletnie planowanie. Należy zwrócić uwagę, że istotna część trudności w realizacji inwestycji, które wskazali skarbnicy, odnosi się do ograniczeń dochodów samorządów, czy szerzej dostępu do środków na ich sfinansowanie. W dalszej części raportu przyjrzymy się dokładniej problemom dochodów lokalnych.



2.2.2. Problemy realizacji inwestycji infrastrukturalnych

Tabela 18. Prosimy określić obszar realizacji zadań publicznych, w którym w ostatniej kadencji przeprowadzono w Państwa jednostce **NAJWIĘKSZE WARTOŚCIOWO PRZEDSIĘWZIĘCIE INWESTYCYJNE**. Proszę wskazać nie więcej niż dwa obszary*

gminy	
infrastruktura drogowa	76%
wodociągi i kanalizacja	45%
oświata	21%
sport i rekreacja	13%
miasta na prawach powiatu	
infrastruktura drogowa	79%
sport i rekreacja	29%
wodociągi i kanalizacja	25%
oświata	21%
działalność instytucji kultury	17%
powiaty	
infrastruktura drogowa	92%
oświata	45%
ochrona i profilaktyka zdrowia	26%

* w tabeli pokazane są obszary, które uzyskały ponad 5% wskazań

Przygotowanie i realizacja przedsięwzięcia inwestycyjnego to skomplikowany proces, wymagający wiedzy technicznej, prawnej i rynkowej. Wszelkie pomyłki i problemy na kolejnych etapach realizacji inwestycji mogą skutkować niewykonaniem lub nieefektywnym wykonaniem planowanego przedsięwzięcia. Zapytaliśmy skarbników o największe problemy w tym zakresie. Jak pokazuje tabela nr 19, problemem, który według największej liczby skarbników utrudnia przygotowanie przedsięwzięć inwestycyjnych, są przekroczenia kwot, jakie zamawiający przeznaczają na realizację zadania. Należy pamiętać, że nasza ankieta prowadzona była w połowie 2018 r., kiedy coraz bardziej uwidaczniały się problemy rynku budowlanego, związane przede wszystkim z brakiem robotników, ale również rosnącymi kosztami robocizny i materiałów. To oznacza, że często wcześniejsze założenia finansowe nie mogły zostać spełnione. Przy czym, jak widać w tabeli, relatywnie mniejsza grupa ankietowanych uważa, że w samorządach są trudności z szacowaniem kosztów inwestycji. Problemy na rynku budowlanym wpływają również na to, czy do przetargu zgłaszają się w ogóle firmy wykonawcze. Nieco mniejsza grupa skarbników uznała, że problemem są przekroczenia terminów realizacji inwestycji. Warto zauważyć, że trudności w szacowaniu kosztów przedsięwzięć inwestycyjnych oraz brak zainteresowania wykonawców przetargami nieco częściej były wskazywane przez przedstawicieli miast na prawach powiatu oraz gmin miejskich. Być może jest to związane zarówno z wielkością pojedynczych przedsięwzięć jak również ich wolumenem.

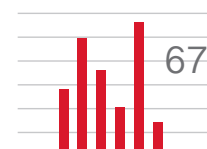
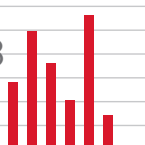


Tabela 19. Poniżej wymieniono niektóre ze źródeł PROBLEMÓW w ORGANIZACJI przedsięwzięć INWESTYCYJNYCH. W jakim stopniu odnoszą się one do sytuacji Pani/Pana jednostki samorządowej?

	gmina wiejska	gmina miejsko-wiejska	gmina miejska	miasto na prawach powiatu	powiat
Trudności w szacowaniu kosztów inwestycji					
Zdecydowanie TAK i raczej TAK	52%	61%	64%	78%	57%
Zdecydowanie NIE i raczej NIE	43%	37%	32%	22%	43%
Małe zainteresowanie potencjalnych wykonawców udziałem w przetargach na roboty budowlane					
Zdecydowanie TAK i raczej TAK	67%	68%	78%	78%	66%
Zdecydowanie NIE i raczej NIE	29%	30%	18%	22%	32%
Częste przekroczenia w przetargach kwoty, jaką zamawiający przeznacza na realizację zadania					
Zdecydowanie TAK i raczej TAK	85%	90%	90%	87%	78%
Zdecydowanie NIE i raczej NIE	13%	8%	8%	13%	21%
Problemy z dotrzymaniem terminów realizacji zadań / robót przez wykonawców robót					
Zdecydowanie TAK i raczej TAK	44%	52%	54%	65%	49%
Zdecydowanie NIE i raczej NIE	52%	45%	44%	35%	50%



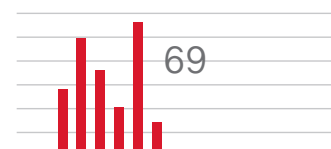
2.3. Możliwości i ograniczenia kształtowania polityki dochodowej przez samorzady

Zgodnie z zapisami Konstytucji RP, dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa (art. 167). Szczegółowo dochody samorządów wszystkich szczebli określa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (uodjst). Dokument ten wskazuje, że do dochodów własnych zalicza się udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku dochodowego od osób prawnych. Dodatkowo w ustawie dodano, że dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być niepodlegające zwrotowi środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz inne środki określone w odrębnych przepisach (art. 3). Struktura dochodów samorządów poszczególnych szczebli w 2017 r. pokazana jest na rysunku nr 22 (na następnej stronie).

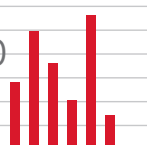
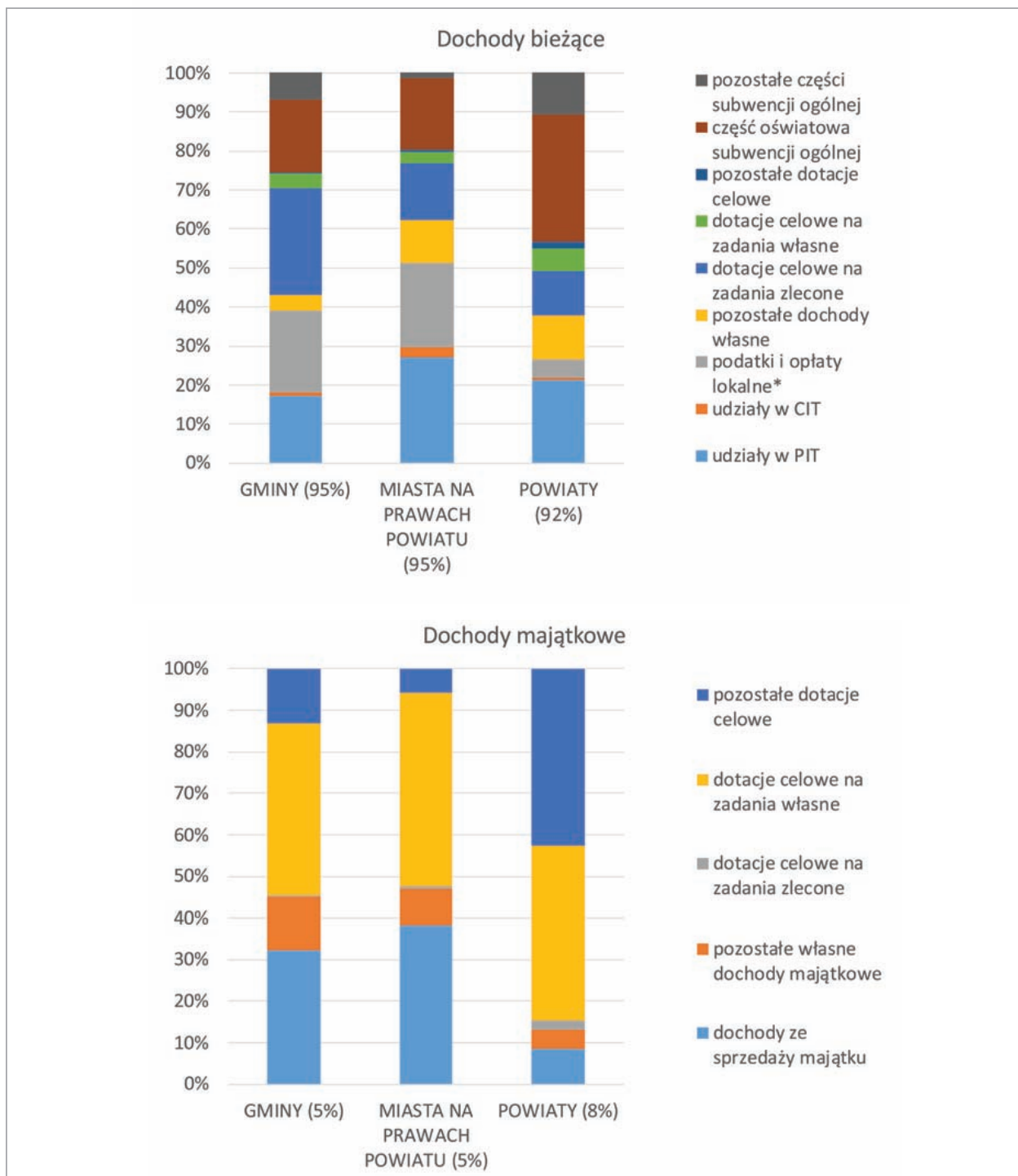
Przypomnijmy, że ocena stabilności finansowej samorządów jest silnie związana z możliwością kształtowania dochodów przez samorzady. Te możliwości mogą być uzależnione od regulacji prawnych oraz lokalnej i krajowej sytuacji społeczno-gospodarczej. Dochody bieżące stanowią zasadniczą część lokalnych budżetów (95% w gminach i mnpp oraz 92% w powiatach). Co do zasady grupą dochodów, która powinna dawać samorządom pewną swobodę w ich kształtowaniu, są dochody własne. W Polsce dochody określone przez uodjst jako własne stanowiły w 2017 r. ponad 40% dochodów gmin, ponad 60% miast na prawach powiatu i około 35% w powiatach. Jednak, jak widzimy na rysunku, największa część tych dochodów to udziały w podatkach dochodowych, a szczególnie w PIT. W ekonomicznym sensie te dochody są własne tylko w związku z lokalną bazą – związane są bowiem z dochodami osób fizycznych i prawnych, które mają swoją siedzibę na terenie samorządu. Jednak realna możliwość ich kształtowania przez samorzady jest ograniczona. Może odbywać się ono tylko pośrednio poprzez poszerzanie bazy tego podatku - wpływanie na decyzje lokalizacyjne podatników, decyzje o miejscu rozliczenia podatku. Jednak należy pamiętać, że znaczna część samorządów w Polsce mierzy się z problemem depopulacji. Ponad ¼ ankietowanych skarbników wskazała ten problem jako istotny dla zachowania stabilności finansowej (por rysunek 14 w rozdziale 2.1).

Podatki i opłaty lokalne zasilają tylko dochody samorządów gminnych i miast na prawach powiatu. Te dochody regulowane są w szczególności przez zapisy w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych oraz innych ustawach (o podatku rolnym, leśnym). To w odniesieniu do podatków i opłat lokalnych władze gmin mogą, choć w ograniczonym przepisami ustaw zakresie, decydować o pozyskanej wielkości dochodów, a więc prowadzić własną politykę fiskalną. Narzędziami tej polityki są stawki podatkowe, a także ulgi, zwolnienia czy umorzenia. W toku decentralizacji powiaty nie otrzymały żadnych własnych podatkowych źródeł finansowania, do ich dochodów własnych zalicza się natomiast opłaty za niektóre usługi publiczne świadczone przez powiat. Warto dodać, że zgodnie z uodjst dochodem własnym samorządów jest „5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami” (art. 4 ust 1 pkt 7, art. 5 ust 1 pkt 6), co jest odstępstwem od zasady, bo te zadania finansowane są dotacjami.

Subwencja ogólna w teorii finansów lokalnych jest traktowana jako dochód, który wprawdzie ogranicza władztwo dochodowe samorządów, jednak daje im swobodę w decyzjach wydatkowych. Wyrazem tego są zapisy Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (EKSL), które mówią że „O ile jest to możliwe, subwencje przyznane społecznościom lokalnym nie powinny być przeznaczane na finansowanie specyficznych projektów. Przyznanie subwencji nie może zagrażać podstawowej wolności społeczności lokalnej do swobodnego prowadzenia własnej polityki w zakresie przyznanych jej uprawnień” (art. 9 ust. 7). Jak widać na rysunku nr 22, największą część subwencji ogólnej kierowanej do polskich samorządów, stanowi część oświatowa.



Rysunek 22. Struktura dochodów bieżących i majątkowych gmin, miast na prawach powiatu i powiatów w 2017 r.



Jak już powiedzieliśmy w części raportu analizującej problemy lokalnych wydatków, ta część subwencji w powiązaniu ze znacznym usztywnieniem wydatków na szkoły jest przedmiotem dość powszechnej krytyki. W naszej ankiecie skarbnicy często odnosili się do tego problemu w otwartych wypowiedziach. Na przykład wśród zagrożeń stabilności finansowej ponad ¼ wypowiedzi odnosiła się właśnie do części oświatowej subwencji:

„zwiększenie wynagrodzeń dla nauczycieli, które nie ma odzwierciedlenia w subwencji oświatowej”,

„przynawana subwencja oświatowa jest zbyt niska na utrzymanie placówek oświatowych”,

„przerzucanie skutków działań władz centralnych na samorządy – np. podwyżki dla nauczycieli bez zwiększenia subwencji”,

„Zmniejszająca się liczba dzieci w szkołach na wsi powoduje zmniejszanie się subwencji oświatowej, a przez to samorządy muszą dokładać z dochodów własnych które miały przeznaczyć na infrastrukturę”.

Pozostałe części subwencji ogólnej trafiają do gmin i powiatów, których dochody podatkowe są poniżej średniej krajowej. Źródłem tych subwencji jest budżet państwa (część wyrównawcza) lub wpłaty od najbogatszych jednostek (część równoważąca).

Dotacje celowe na zadania bieżące związane są przede wszystkim z zadaniami zleconymi samorządom. Znaczna ich część (a również część dotacji na zadania własne jst) jest związana z zadaniami z zakresu pomocy społecznej (w 2015 roku było to około 70%). Od 2016 r. w budżetach samorządów pojawiły się dotacje na wpłaty związane z programem Rodzina 500+, co spowodowało znaczący wzrost dotacji na zadania zlecone w strukturze dochodów samorządów (RIO, 2018).

Należy podkreślić, że te dotacje są źródłem finansowania, wobec którego władztwo fiskalne samorządów nie istnieje. Zarówno wysokość dotacji jak i to, na co musi być ona przeznaczona, jest zdefiniowane centralnie. W bieżących dotacjach celowych znaleźć można również dotacje uzyskiwane w ramach programów pomocowych. W 2017 r. stanowiły one około 2% dotacji celowych w gminach, 3% w mnpp i 13% w powiatach. Należy zwrócić uwagę, że ta kategoria dotacji ma zupełnie inny ekonomiczny charakter. Choć środki są skierowane na konkretny cel, to jednak od samorządu zależy, czy o daną dotację będzie się ubiegać.

Dochody majątkowe stanowią bardzo niewielką część budżetu samorządów (5%-8%), bo pamiętać należy, że wydatki majątkowe to niemal 20% budżetów. To właśnie w części majątkowej budżetu – zgodnie ze złotą regułą zrównoważonego budżetu, jak również przepisami uofp – można planować deficyt, a zatem i dług. Dochody własne majątkowe to przede wszystkim dochody ze sprzedaży majątku. Przy czym, jak widać na rysunku nr 22, tylko w miastach na prawach powiatu oraz gminach jest to znaczące zasilenie dochodów majątkowych (ponad 30%). Przeważającą część tych dochodów tworzą dotacje celowe, wśród których ważne miejsce zajmują dotacje związane z programami pomocowymi (w 2017 r. było to 50% w gminach, 58% w mnpp i 41% w powiatach).

Zapytaliśmy skarbników o to, czy możliwe jest precyzyjne planowanie poszczególnych kategorii dochodów. Jak pokazuje tabela nr 20, w większości przypadków ponad ¾ respondentów stwierdziło, że zaplanowanie tych dochodów jest łatwe i bardzo łatwe. Jednak w przypadku dochodów z lokalnych podatków – od nieruchomości, rolnego i od środków transportowych – precyzja planowania jest największa. Ponad 90% skarbników uznało, że jest je łatwo i bardzo łatwo zaplanować. Wśród dochodów bieżących własnych największe trudności są z planowaniem dochodów z podatku CIT – mniej niż połowa skarbników uznała, że łatwo jest te dochody zaplanować. Podatek ten jest szczególnie podatny na zmiany koniunktury gospodarczej, a dochody z tego tytułu zależą też od sytuacji w poszczególnych branżach. Jednak generalnie odpowiedzi skarbników na pytania do dochody bieżące wskazują, że są one stosunkowo łatwe do zaplanowania w procesie budżetowym.

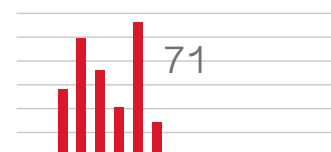
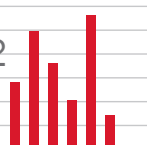


Tabela 20. Przy planowaniu budżetu na kolejny rok ważne jest precyzyjne przewidywanie dochodów i przychodów z różnych źródeł. Jednak nie zawsze jest to możliwe z równą dokładnością. Poniżej wymienione zostały poszczególne kategorie dochodów i przychodów samorządu – w każdym przypadku prosimy ocenić **MOŻLIWOŚĆ PRECYZYJNEGO** (zgodnego z wykonaniem) ich **ZAPLANOWANIA** (odpowiedzi **BARDZO I RACZEJ ŁATWO**).

	gminy	miasta na prawach powiatu	powiaty
udziałów w PIT	78%	72%	71%
udziałów w CIT	49%	38%	51%
podatku od nieruchomości	89%	100%	nd
Podatku rolnego	91%	100%	nd
Podatku od środków transportu	85%	100%	nd
Pozostałych podatków i opłat lokalnych	69%	93%	72%
Dochodów z majątku	37%	34%	52%
Subwencji oświatowej	78%	66%	68%
Subwencji wyrównawczej	79%	76%	75%
Subwencji równoważącej	75%	72%	75%
Dotacji z budżetu państwa na zadania z zakresu pomocy społecznej	75%	66%	66%
Dotacji na pozostałe zadania zlecone samorządowi	70%	52%	63%
Dotacji inwestycyjnych z Budżetu Państwa	34%	21%	30%
Dotacji z środków pomocowych	30%	38%	28%

Potwierdzają to również informacje o przyczynach zmian budżetów. Jak pokazały badania Swianiewicza, zmiany w obszarze dochodów, a szczególnie dochodów własnych, są relatywnie niewielkie (Swianiewicz, 2011, pp. 257–258).

Zupełnie inaczej wygląda w opinii skarbników możliwość planowania w obszarze dochodów majątkowych. Zarówno dochody z majątku jak i dotacje inwestycyjne - z budżetu państwa i środków pomocowych – mogą być precyzyjnie zaplanowane tylko w opinii około 1/3 skarbników. To pytanie dotyczyło planowania budżetowego, a więc dotyczyło rocznej perspektywy. Jeszcze trudniejsze jest precyzyjne zaplanowanie tych dochodów w dłuższym okresie. Przypomnijmy, że przy analizie problemów z tworzeniem WPF kwestie trudności w ocenie dostępu do środków pomocowych i projektowania dochodów z majątku, były wskazywane jako istotny problem przez ¾ ankietowanych. Zestawiając te informacje z opisanymi wcześniej problemami planowania wydatków, widzimy, że majątkowa część samorządowych budżetów jest najtrudniejsza do zaplanowania. Stawia to kwestię wieloletniej stabilności finansowej polskich samorządów pod znakiem zapytania. Do kwestii budżetu majątkowego i sposobów jego sfinansowania wrócimy w kolejnym rozdziale, a teraz przyjrzymy się szczegółowo wybranym problemom dochodów własnych bieżących.



2.3.1. Polityka podatkowa polskich gmin i miast

Podatki lokalne w teorii finansów lokalnych uznawane są za ważne narzędzie do osiągnięcia efektywności samorządów. Te podatki tworzą warunki dla rozliczalności władz lokalnych wobec mieszkańców. Z jednej strony płatnicy odczuwają koszty podatkowe, ale z drugiej strony otrzymują od samorządu dobra i usługi. Lokalne podatki pozwalają również na osiągnięcie efektywności kosztowej - kiedy samorzady starają się realizować wydatki publiczne przy jak najniższych kosztach dla mieszkańców (Oates, 2005).

Tabela 21. Dochody podatkowe i utracone dochody podatkowe gmin i miast na prawach powiatu (dane z 2017 r.)

PODATEK	udział w dochodach własnych ogółem	jako % dochodów możliwych do uzyskania z podatku (dochody wykonane + utracone)		
		obniżenie górných stawek podatkowych	ulgi i zwolnienia	umorzenia, rozłożenia na raty i odroczenia
GMINY MIEJSKIE				
rolny	0.17%	5.17%	0.07%	0.38%
od nieruchomości	26.49%	8.23%	1.93%	0.93%
leśny	0.04%	0.29%	1.36%	0.02%
od środków transportowych	1.10%	43.76%	0.01%	0.64%
GMINY WIEJSKIE				
rolny	5.23%	8.06%	0.11%	0.60%
od nieruchomości	27.40%	13.19%	5.40%	0.94%
leśny	1.01%	0.70%	0.14%	0.09%
od środków transportowych	1.91%	43.62%	0.36%	0.63%
GMINY MIEJSKO-WIEJSKIE				
rolny	2.98%	5.84%	0.04%	0.51%
od nieruchomości	29.29%	11.58%	3.27%	1.10%
leśny	0.61%	0.16%	0.22%	0.06%
od środków transportowych	1.56%	43.17%	0.09%	0.53%
MIASTA NA PRAWACH POWIATU				
rolny	0.04%	3.27%	0.03%	2.48%
od nieruchomości	17.50%	2.34%	1.28%	0.88%
leśny	0.01%	0.00%	0.34%	0.04%
od środków transportowych	0.70%	39.82%	0.00%	0.34%

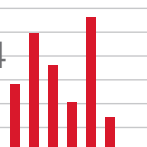
Źródło: opracowanie własne na podstawie (Ministerstwo Finansów, 2018)

Zgodnie z tymi teoriami podatki lokalne powinny być istotną częścią lokalnych budżetów. W polskiej praktyce tak jednak nie jest. Dodatkowo jedynie gminy i miasta na prawach powiatu dysponują własnymi podatkami, przy czym decyzje podatkowe dotyczące zarówno stawek podatkowych oraz ulg i zwolnień przysługują samorządom tylko wobec czterech podatków: od nieruchomości, rolnego, leśnego i od podatków transportowych. Z tych czterech danin publicznych zdecydowanie największe znaczenie w dochodach samorządów ma podatek od nieruchomości (por. tabela nr 21). W 2017 r. stanowił on od 17,5% dochodów własnych miast na prawach powiatu do prawie 30% w gminach miejsko-wiejskich. W gminach wiejskich i miejsko-wiejskich drugi co do znaczenia jest podatek rolny. Dochody z tego podatku stanowiły przeciętnie ponad 5% dochodów własnych w gminach wiejskich i około 3% w gminach miejsko-wiejskich. Podatek od środków transportowych decyduje o około 1-2% dochodów własnych. Podatek leśny można uznać za marginalne źródło dochodów przeciętnej gminy i miasta, jego udział jedynie w gminach wiejskich w 2017 r. przekraczał 1%. Należy oczywiście pamiętać, że te liczby to wartości przeciętne, które znacznie różnią się między gminami.

Tabela nr 21 obrazuje wysokości dochodów podatkowych, które samorzady „utraciły” w związku z własnymi decyzjami podatkowymi. Największe obniżki obciążeń podatkowych, zarówno w formie redukcji stawek jak i stosowanych ulg i zwolnień, dotyczą gmin wiejskich, a najmniejsze – największych miast. O stawkach podatkowych decyduje uchwała rady gminy, przy czym maksymalna wysokość stawek wynika z właściwych ustaw i rozporządzeń odnoszących się do każdego z tych podatków. Rady gmin mogą we wskazanych podatkach, obok przewidzianych w ustawach, uchwalać własne ulgi i zwolnienia, natomiast wójt/burmistrz/prezydent podejmuje decyzje o umorzeniach, rozłożeniu na raty czy odroczeniu spłaty podatku.

Spośród samorządów, które wzięły udział w naszej ankiecie, obniżki stawek stosowało w 2017 r. ponad 60% jednostek (por. rysunek nr 23). Najczęściej obniżki stawek dotyczyły podatku od środków transportu (prawie ¾ wskazań w miastach na prawach powiatu i 60% w gminach) i nieruchomości (nieco poniżej 60% w miastach na prawach powiatu, gminach wiejskich i miejskich oraz 45% w gminach miejsko-wiejskich). Stawki podatku rolnego obniżyło około 40% gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, 32% mnpp i 23% gmin miejskich. Najrzadziej były obniżane stawki podatku leśnego – jedynie w co dziesiątej gminie i w 24% mnpp. Własne ulgi i zwolnienia są najbardziej popularne w podatku od nieruchomości (stosowało je ponad 65% gmin i do 74% w mnpp). Zdecydowanie rzadziej wykorzystywano to narzędzie w odniesieniu do podatku od środków transportowych (około 20% wskazań). W podatku rolnym około 20% gmin wiejskich i miejsko-wiejskich stosowało własne zwolnienia i ulgi, w miejskich tylko 10% i jedynie 4% w mnpp. Własne zwolnienia z podatku leśnego zastosowało tylko około 5% samorządów.

74



Rysunek 23. Czy Pani/Pana gmina/miasto stosowało w ostatnich czterech latach OBNIŻKI STAWEK PODATKOWYCH oraz WŁASNE ZWOLNIENIA PODATKOWE? (pyt. 47-48)



Decyzje o stawkach podatkowych, ulgach oraz zwolnieniach są narzędziami polityki podatkowej. W literaturze wskazuje się szereg celów, jakie lokalnej polityce podatkowej mogą przyświecać (Łukomska & Swianiewicz, 2015; Patrzalek, 1999), np.:

- pokrycie potrzeb wydatkowych;
- promowanie rozwoju, np. poprzez przyciąganie nowych podatników czy wspieranie aktualnych;
- wsparcie słabszych podatników.

Polityka podatkowa może być również wykorzystywana jako narzędzie zdobywania głosów mieszkańców przed wyborami. Jak pokazano w poprzednim podrozdziale, ¼ skarbników największych miast i 1/6 skarbników gmin zauważa, że w okresie przedwyborczym stawki podatkowe spadają.

Chęć przypodobania się wyborcom, może powodować, że polityka podatkowa sąsiadujących samorządów staje się podobna. Literatura wskazuje, że wysokość stawek podatkowych w samorządzie sąsiadującym z samorządem, w którym obowiązują niższe stawki, może być przyczyną złego postrzegania władz tego jst przez wyborców. Dlatego władze lokalne dostosowują się do tego, co robią ich sąsiedzi. Zjawisko to jest elementem tzw. konkurencji porównawczej (yardstic competition). Inną przyczyną upodabniania się polityki podatkowej sąsiadujących samorządów jest konkurencja podatkowa, zmierzająca do pozyskania nowych podatników i utrzymania dotychczasowych (Besley & Case, 1995; Łukomska & Swianiewicz, 2015; Madies & Dethier, 2012; Piotrowska-Marczak, 2009). Warto dodać, że wśród celów polityki podatkowej samorządów w literaturze wymieniane jest także oddziaływanie na poziom transferów z budżetu centralnego (Patrzalek, 1999, str. 55). Jednak ze względu na sposób kształtowania subwencji i dotacji z BP w Polsce jest to w zasadzie niemożliwe.

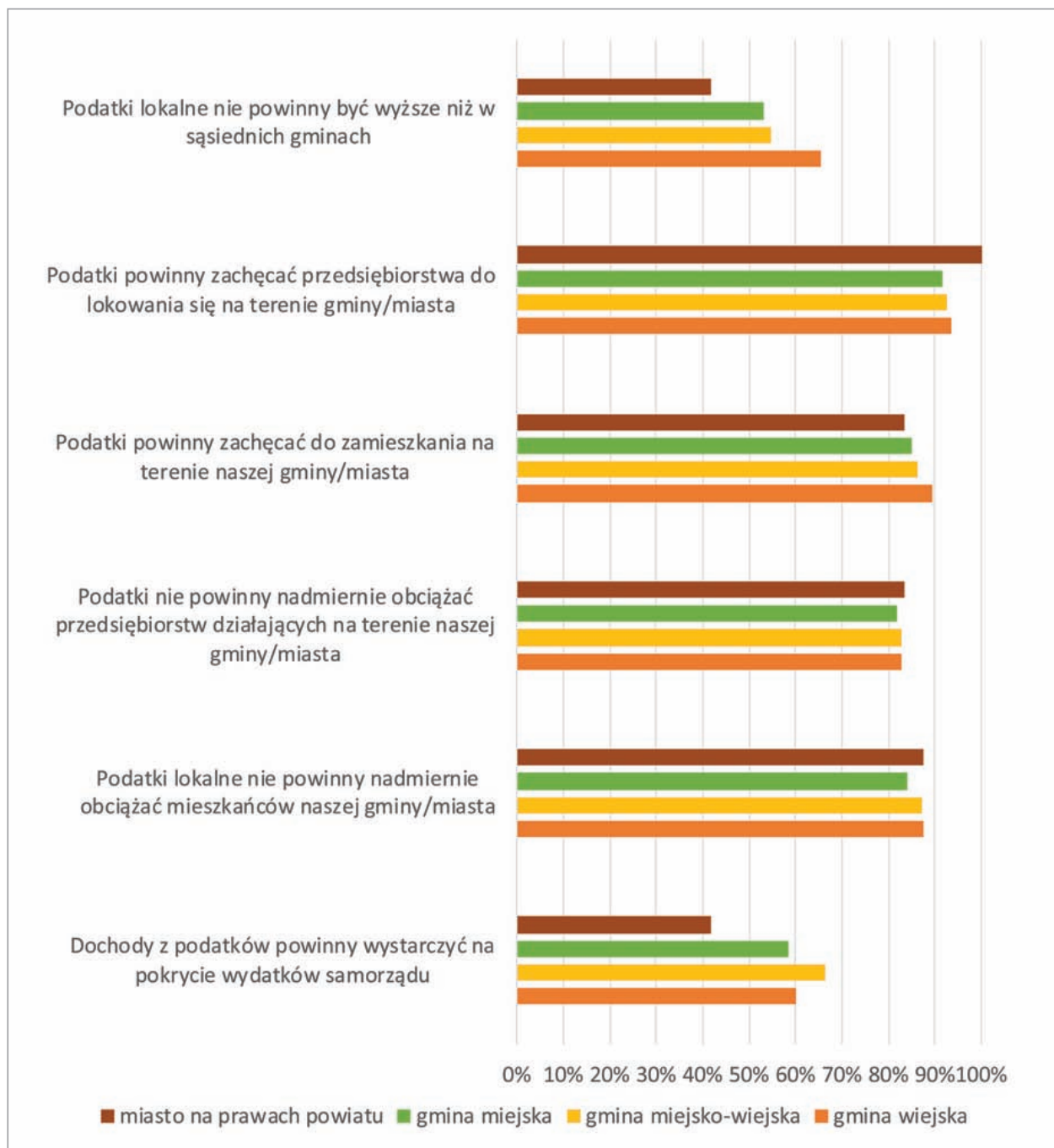
W ankiecie spytaliśmy skarbników, jakie są lokalne priorytety w odniesieniu do decyzji związanych z podatkiem od nieruchomości w ich samorządzie. Jak pokazano, jest to najważniejszy podatek w lokalnych budżetach, a jednocześnie większość samorządów stosuje wobec niego własną politykę podatkową.

Według skarbników w zasadzie wszystkie wymienione przez nas cele lokalnej polityki podatkowej są ważne w lokalnej polityce podatkowej (por. rysunek nr 24 na następnej stronie), choć warto zwrócić uwagę, iż szczególnie wielu ankietowanych uważa, że podatki powinny zachęcać przedsiębiorców do lokowania się na terenie gminy/miasta. Uważa tak ponad 90% przedstawicieli gmin, a w miastach na prawach powiatu – wszyscy ankietowani. Tylko nieco mniej wskazań dotyczyło zachęt do zamieszkania na terenie gminy oraz kwestii związanych z kontrolą obciążeń podatkami mieszkańców i przedsiębiorców lokalnych (ponad 80%). Te wypowiedzi wydają się sugerować, że samorzady prowadzą politykę podatkową głównie jako element polityki prorozwojowej oraz społecznej.

Zdecydowanie najdalej ankietowanym do stwierdzenia, że podatki powinny przede wszystkim pokrywać potrzeby wydatkowe samorządów podatkami (około 60% wskazań). Skarbnicy też rzadko zgadzali się ze stwierdzeniem, że podatki nie powinny być wyższe od tych obowiązujących w sąsiednich gminach (około 50%). Jednocześnie w tych dwu kategoriach mamy do czynienia z największym zróżnicowaniem między typami samorządów. Kwestie potrzeby pokrycia wydatków najczęściej wskazywali skarbnicy gmin miejsko-wiejskich (67%), a dostosowania podatku do decyzji sąsiednich gmin było najczęściej wskazywane przez przedstawicieli gmin wiejskich (65%).

Ta ostatnia kwestia bezpośrednio odnosi się do wspomnianego powyżej zagadnienia konkurencji (porównawczej i podatkowej) między samorządami. Konkurencja między samorządami, której narzędziami są stawki podatków i ulgi podatkowe, budzi liczne kontrowersje (Łukomska & Swianiewicz, 2015). Z jednej strony jest ona wyrazem samodzielności samorządów i zgodnie z teorią ważnym czynnikiem sprzyjającym efektywnej decentralizacji. Z drugiej jednak strony może prowadzić do zaniżania lokalnych dochodów, a ostatecznie

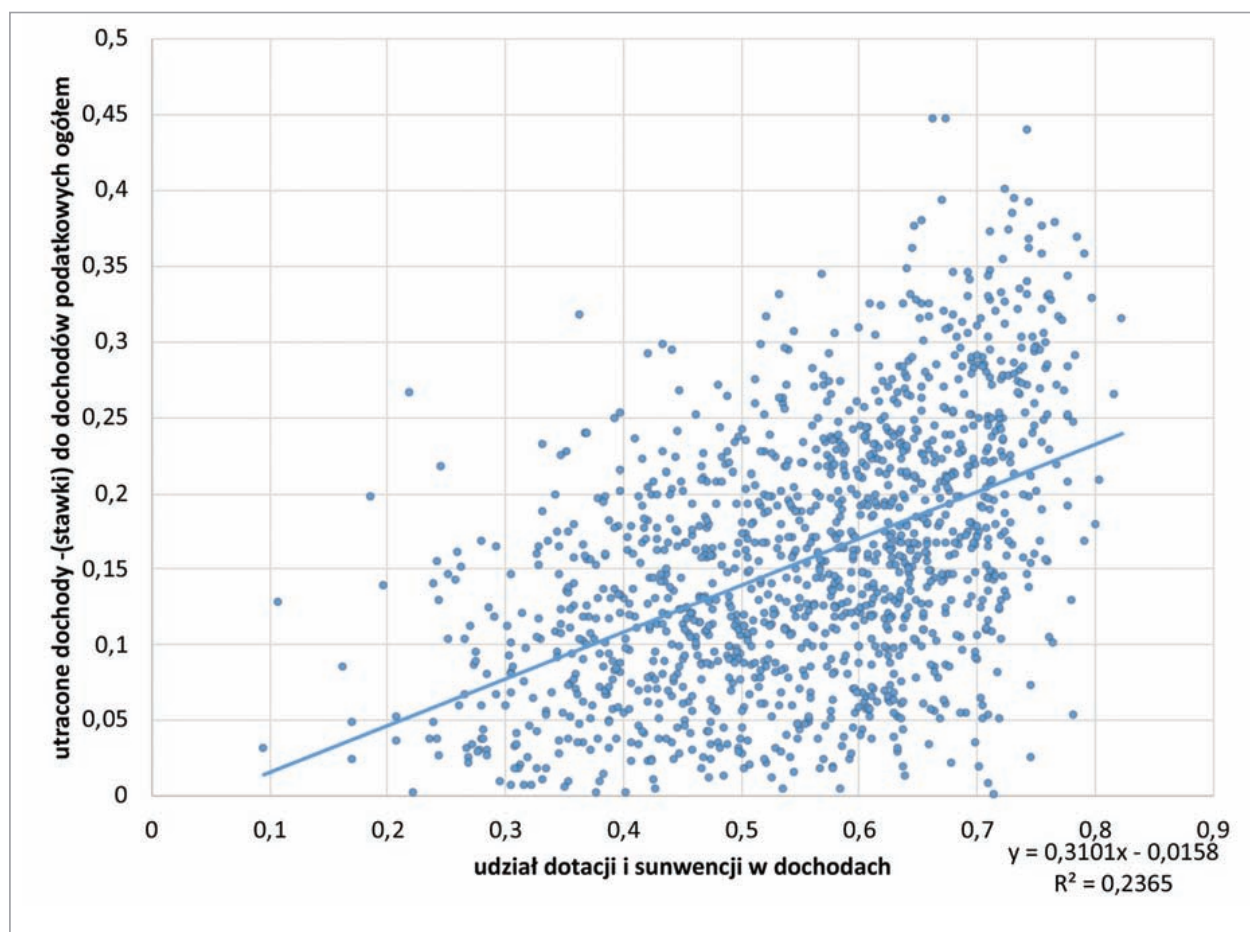
Rysunek 24. Kształtowanie PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI przez samorząd, może być związane z określonym sposobem definiowania lokalnych priorytetów. Poniżej wymieniono niektóre z pojawiających się w tym zakresie opinii. W każdym przypadku prosimy określić, na ile odzwierciedlają one przekonania dominujące w Państwa jednostce samorządowej ODPOWIEDZI W PRZEKROJU TYPU SAMORZADU na rysunku są pokazane wskazania zdecydowanie TAK i raczej TAK) (pyt 49A)



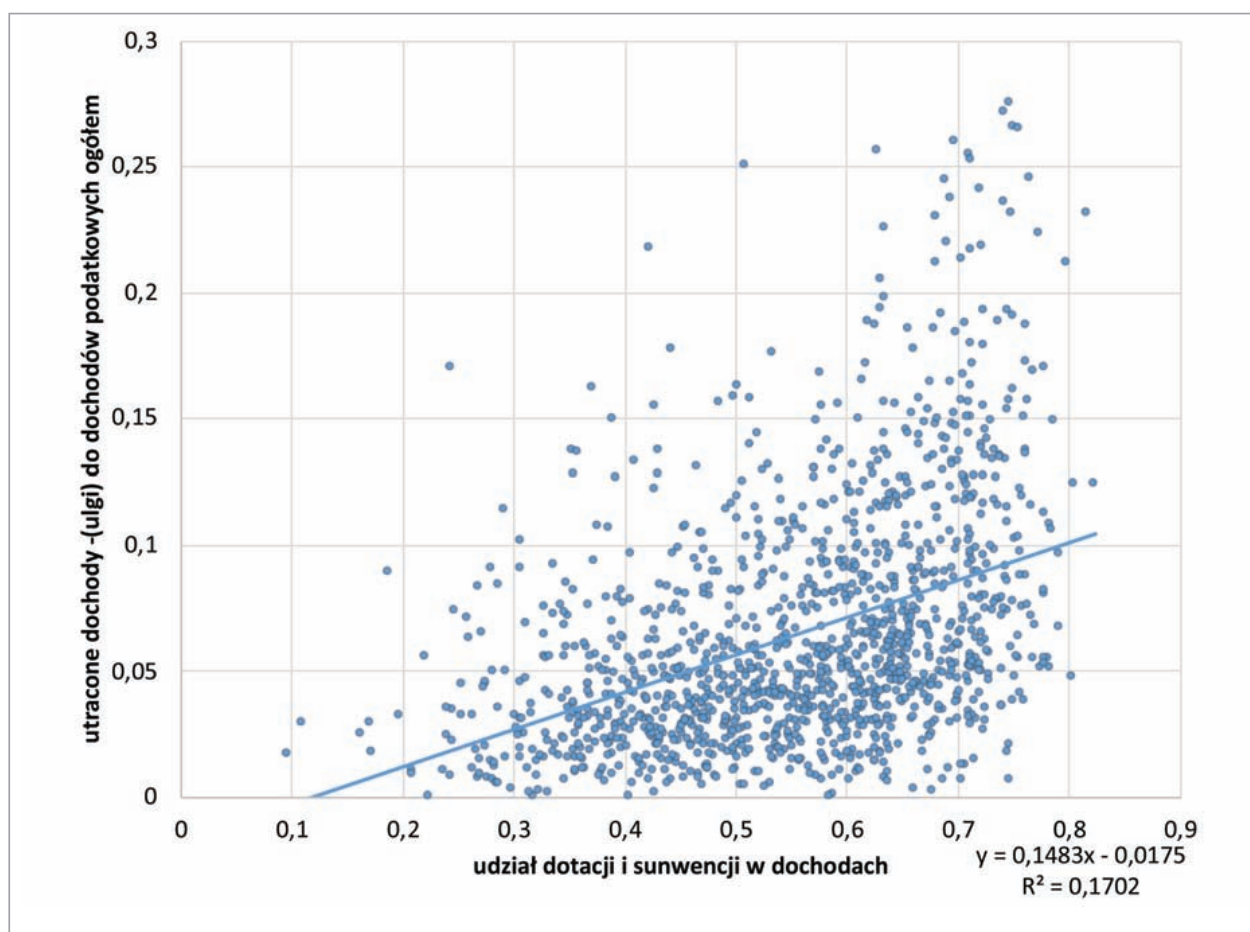
– albo do niższych niż efektywne wydatków samorządowych, albo do wzrostu deficytu. Należy przypomnieć, że w teoretycznych modelach, które wskazują na efektywność lokalnych podatków i lokalnej konkurencji podatkowej, lokalne podatki stanowią główne źródło finansowania samorządów. Tymczasem w Polsce lokalne podatki to niewielka część lokalnych budżetów. Znaczny udział w budżetach mają transfery z budżetu państwa. Jak pokazują badania międzynarodowe, im transferów w lokalnych dochodach jest więcej, tym tendencja do zaniżania przez samorzady dochodów podatkowych jest większa (Eyraud & Lusinyan, 2011). Potwierdza to również analiza danych dotyczących gmin biorących udział w naszej ankiecie.

Rysunek nr 25 pokazuje liniową zależność między utraconymi dochodami podatkowymi, wynikającymi z własnej polityki gmin (liczona w stosunku do dochodów z podatków lokalnych ogółem), a udziałem dotacji oraz subwencji w dochodach gmin. Jak widać zarówno w przypadku stawek jak i ulg, jest to zależność dodatnia – im więcej w gminnym budżecie dotacji i subwencji, tym w większym stopniu korzysta ona z możliwości prowadzenia własnej polityki podatkowej.

Rysunek 25. Zależność między wskaźnikami utraconych dochodów, wynikającymi z zastosowanych obniżek stawek i ulg, a udziałem dotacji i subwencji w lokalnym budżecie. Analiza dla gmin biorących udział w ankiecie (dane średnie z lat 2014–2017).



2.3.1. Polityka podatkowa polskich gmin i miast



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych budżetowych

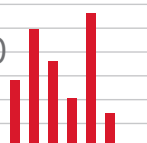
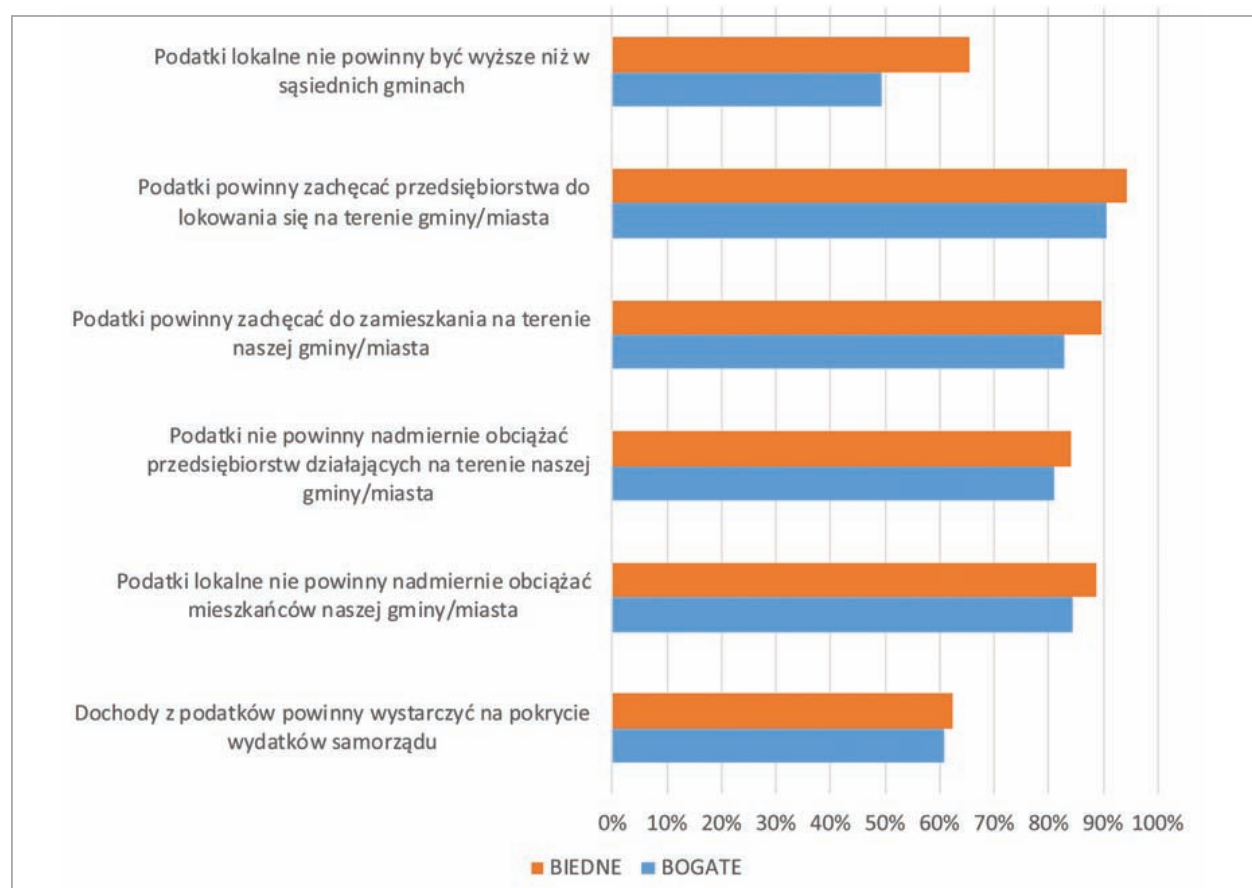
Badania polskie i międzynarodowe pokazują również, że problem zaniżania dochodów lokalnych pod wpływem nadmiernego obniżania podatków lokalnych dotyczy przede wszystkim samorządów biedniejszych i położonych peryferyjnie. Tłumaczy się to tym, że mniejsze sąsiadujące ze sobą gminy położone na daleko od większych aglomeracji, które są podobne pod względem cech społeczno-gospodarczych czy geograficznych, często upodabniają się w swojej polityce podatkowej, a podatki są w nich niższe niż w dużych ośrodkach (Janeba & Osterloh, 2012; Łukomska & Swianiewicz, 2015; Oates & Schwab, 1988). Tymczasem, jak czytamy w literaturze, lokalna polityka podatkowa, a szczególnie konkurencja, wcale nie sprzyja rozwojowi biedniejszych regionów. Wręcz odwrotnie – zwykle prowadzi do pogłębienia różnic w rozwoju między obszarami biedniejszymi i bogatszymi.

W odniesieniu do konkurencji o przedsiębiorstwa przywoływane jest zjawisko tzw. wyścigu do zera – *race to the bottom*. Jeśli jeden samorząd obniża, np. stawki podatku, aby przyciągnąć przedsiębiorców, w odpowiedzi robią to kolejne. Ostatecznie żaden samorząd nie wyróżnia się dla przedsiębiorców, a wszystkie samorządy mają niższe dochody (Prud'homme, 1995).

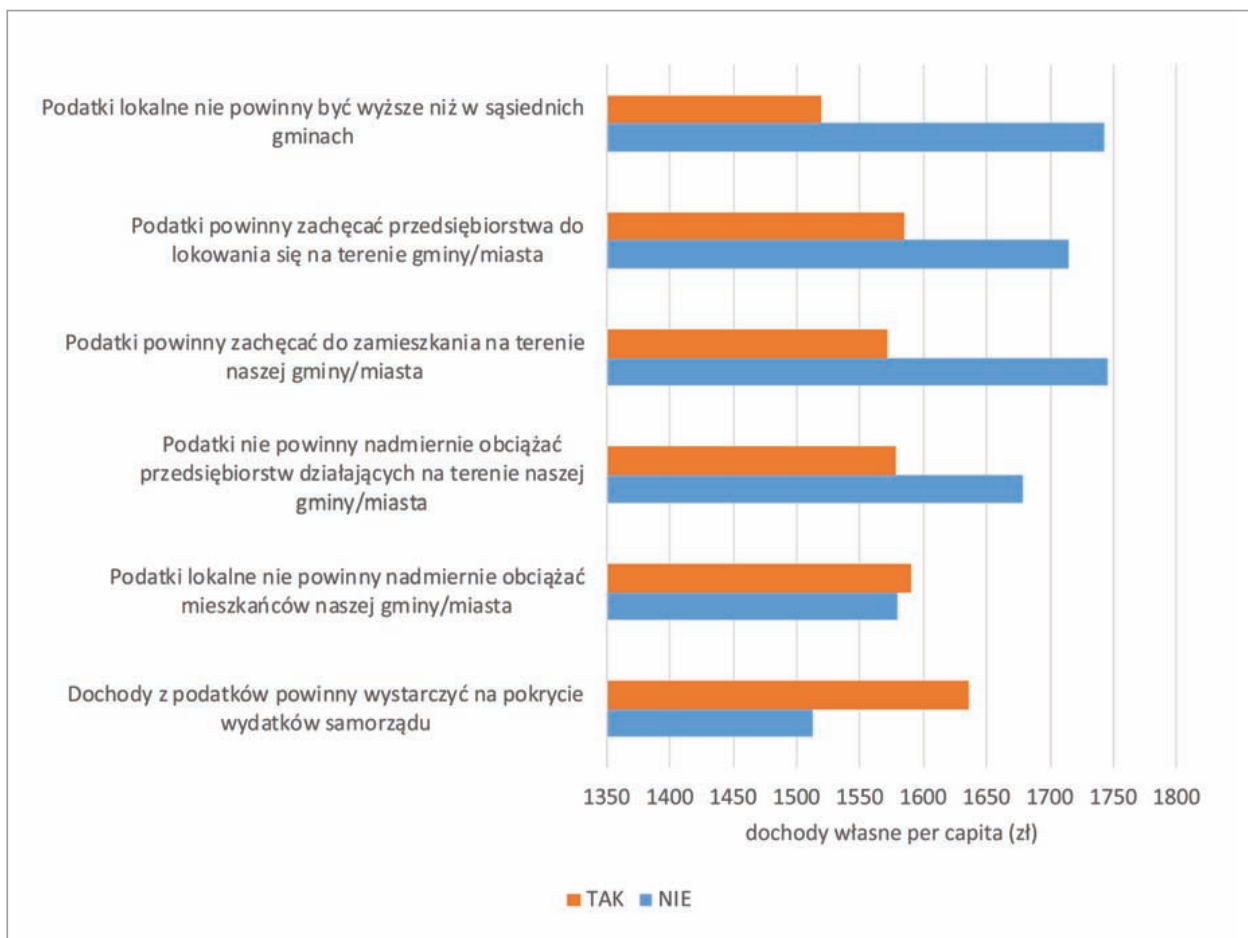
Odpowiedzi skarbników sugerują – jak już wspominaliśmy – że polityka podatkowa samorządów ma przede wszystkim cel prorozwojowy oraz społeczny. Zestawiliśmy informacje o priorytetach polityki z samoocena sytuacji finansowej samorządów. Okazuje się, że skarbnicy jednostek, które określili jako raczej biedne i bardzo biedne, wskazywali nieco częściej takie prorozwojowe i społeczne cele niż ankietowani, którzy określili swoje samorządy jako bogate i bardzo bogate. Przedstawiciele samorządów biednych zdecydowanie częściej wskazywali również na konieczność dostosowania się do polityki sąsiadujących samorządów (por. rysunek nr 26).

Ten sam wniosek płynie z analizy danych budżetowych. Średnia wysokość dochodów własnych per capita jest w przypadku większości sugerowanych celów polityki podatkowej niższa w gminach, które zgadzały się z kolejnymi celami. Wyjątkiem jest pytanie o to, czy podatki mają pokrywać konieczne wydatki – w tym przypadku średnie dochody własne per capita są wyższe w gminach, które zgadzają się z tym stwierdzeniem. Z kolei różnica w przypadku stwierdzenia, że podatki nie powinny nadmiernie obciążać mieszkańców jest niewielka. Warto dodać, że tylko w przypadku dwu pytań te widoczne na wykresie różnice w dochodach są istotne statystycznie. Dotyczy to stwierdzenia, że podatki nie powinny być wyższe niż w sąsiednich gminach oraz tego, że podatki powinny zachęcać do zamieszkania na terenie gminy.

Rysunek 26. Kształtowanie PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI przez samorząd może być związane z określonym sposobem definiowania lokalnych priorytetów. Poniżej wymieniono niektóre z pojawiających się w tym zakresie opinii. W każdym przypadku prosimy określić, na ile odzwierciedlają one przekonania dominujące w Państwa jednostce samorządowej (pyt 49B).



2.3.1. Polityka podatkowa polskich gmin i miast



Z jednej strony fakt, że uboższe samorzady są bardziej nastawione na rozwój, wydaje się logiczny. Jednak jak mówiliśmy powyżej, instrumenty podatkowe nie są dobrym narzędziem tej polityki, szczególnie dla samorządów uboższych. Jeśli chodzi o politykę prospołeczną, to fakt, że właśnie uboższe samorzady są na nią bardziej nastawione, może wynikać z tego, że na ich terenie jest największy udział ludności ubogiej. Jednak, jak zauważa Łukomska i Swianiewicz (2015, p. 169), to oznacza, że samorzady biorą udział w polityce redystrybucyjnej, która zgodnie z założeniami dobrej decentralizacji fiskalnej, nie powinna być przedmiotem ich działań.

Społeczny aspekt polityki podatkowej wiąże się z politycznym. Jak czytamy w literaturze, władze lokalne traktują instrumenty podatkowe jako narzędzie budowania swojego zaplecza wyborczego. To powoduje, że temperatura debaty politycznej o stawkach podatkowych jest wysoka. Jak pokazuje poniższa tabela, ponad 40% skarbników stwierdza, że decyzje o stawkach podatkowych były przedmiotem burzliwych dyskusji. W gminach tematy podatków wywołują więcej emocji niż tematy dot. inwestycji (por. rozważania w poprzednim podrozdziale).

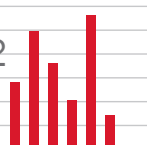
Tabela 22. Prosimy ocenić ZAANGAŻOWANIE RADNYCH JST w podejmowanie decyzji nad uchwałami dotyczącymi STAWEK PODAKOWYCH związanych z AKTUALNYM (za rok 2018) budżetem samorządu. Odpowiedzi w skali 1-7, gdzie 1 oznacza, że decyzje były przyjmowane bez dyskusji, 7 - że były przedmiotem burzliwych dyskusji

	gmina wiejska	gmina miejsko-wiejska	gmina miejska	mnpp
były przyjmowane bez dyskusji (odpowiedzi 1-3)	41%	43%	36%	41%
były przedmiotem burzliwych dyskusji (odpowiedzi 5-7)	42%	40%	41%	41%

2.4. Zadłużenie i inne źródła finansowania wydatków inwestycyjnych samorządów

Inwestycje w infrastrukturę, szczególnie w transportową i wodociągową, są priorytetem władz lokalnych i w opinii skarbników zajmują wysokie miejsce na liście potrzeb mieszkańców samorządów. Ważnym źródłem finansowania tego typu inwestycji powinno być zadłużenie. Jak już wspomnieliśmy, nawiązuje do tego złota reguła zrównoważenia budżetu bieżącego. Korzystanie z długu w przypadku wydatków na budowę infrastruktury sprawia, że za nowy obiekt płacą ci, którzy z niego korzystają – przyszli mieszkańcy. Taki obiekt jest wykorzystywany w samorządzie przez kolejnych kilkanaście/kilkadziesiąt lat. Finansowanie powinno zatem być rozłożone w czasie. Jeśli dług nie jest wykorzystany, *de facto* płacą za powstającą infrastrukturę dzisiejsi mieszkańcy, gdyż obciąża to bieżące dochody budżetowe, a niekoniecznie to oni będą z niej korzystać. Jeśli budowa obiektu jest finansowana z dotacji, bez wykorzystania długu, może to prowadzić do przekierowania na tę inwestycję środków, które są potrzebne na zaspokojenie bieżących potrzeb samorządu. Na takie wypychanie niedotowanych wydatków bieżących gmin przez dotacje inwestycyjne ze środków UE wskazują badania prowadzone w Polsce (Kopańska, 2014, pp. 110–114).

Zaletą finansowania długiem (zamiast finansowania z bieżących dochodów) jest realizacja przedsięwzięcia we właściwej skali – szybciej, a zatem taniej. Kredyt (czy emisja obligacji) w porównaniu z dotacją jest zdecydowanie droższy, ale to wymusza bardziej racjonalne decyzje inwestycyjne – znów dotyczące właściwej skali i hierarchii wydatków inwestycyjnych. Nie bez znaczenia jest też fakt, że w przypadku długu przedsięwzięcie inwestycyjne i cały budżet lokalny są poddawane analizie przez zewnętrzny podmiot (bank, agencję ratingową). To również poprawia racjonalność decyzji (Kopańska & Witkowski, 2003). O prawie samorządów do zadłużania się na cele inwestycyjne mówią zapisy Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. W art. 9 ust 8 EKSL zapisano: „Aby finansować swoje wydatki inwestycyjne wspólnoty lokalne powinny mieć dostęp, zgodnie z prawem, do krajowego rynku kapitałowego”. Tymczasem analiza odpowiedzi skarbników na pytanie o sukces finansowy samorządu wydaje się wskazywać na to, że znaczna część ankietowanych uważa dług za coś niewłaściwego. Ponad połowa ankietowanych za sukces finansowy samorządu uważa realizację inwestycji bez konieczności zadłużania się (por. tabela nr 22) i była to druga najczęściej podawana definicja sukcesu finansowego jst.



2.4. Zadłużenie i inne źródła finansowania wydatków inwestycyjnych samorządów

Tabela 23. Co jest, Pana/Pani zdaniem, najważniejszym wyznacznikiem (miarą) SUKCESU FINANSOWEGO gminy / miasta /powiatu – wskazania dotyczące stwierdzenia: REALIZACJA INWESTYCJI BEZ KONIECZNOŚCI ZADŁUŻANIA SIĘ

gmina wiejska	gmina miejsko-wiejska	gmina miejska	miasto na prawach powiatu	powiat	ogółem
59%	56%	50%	37%	65%	58%

Takie podejście do zadłużenia sugerują również odpowiedzi skarbników na pytania o źródła (i sposoby) finansowania przez ich samorządy inwestycji w ciągu ostatnich czterech lat.

Jak widać na rysunku nr 27 (na sąsiedniej stronie), prawie wszystkie ankietowane samorządy korzystały ze środków pomocowych (84% wskazań). W zasadniczej większości finansowały inwestycje również z dochodów własnych (71%). Znaczna część, szczególnie powiaty, korzystała również – dla realizacji swoich inwestycji – z dotacji z budżetu państwa. Kredyty i pożyczki pozyskiwane na zasadach preferencyjnych jako źródło finansowania wskazało tylko około 41% ankietowanych, a kredyty komercyjne jedynie co trzeci pytany.

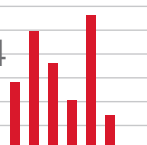
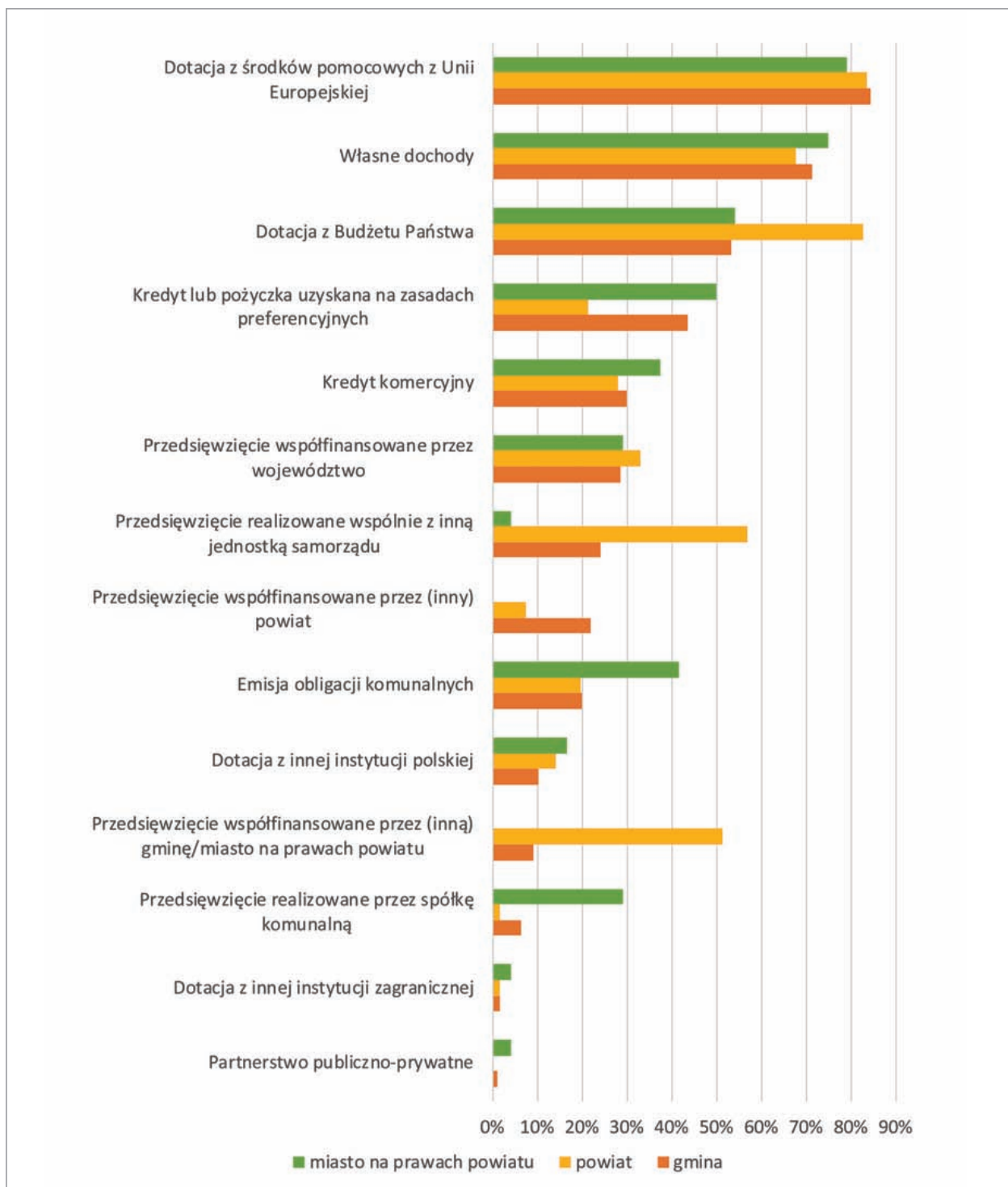
Decyzje dotyczące zadłużania samorządu nie były (poza miastami na prawach powiatu) przedmiotem dyskusji i sporów w radzie samorządu (por. tabela nr 24).

Z jednej strony brak tych dyskusji może świadczyć o tym, że dług nie był w ogóle planowany, z drugiej – być może fakt, że samorządy nie chcą się zadłużać jest nie tyle spowodowany niechęcią do zadłużania się, lecz problemami, jakie może mieć jst, przekraczając limit długu.

Tabela 24. Prosimy ocenić ZAANGAŻOWANIE RADNYCH JST w podejmowanie decyzji nad uchwałami DOTYCZĄCYMI ZACIĄGNIĘCIA DŁUGU PRZEZ SAMORZĄD, związanych z AKTUALNYM (za rok 2018) budżetem samorządu. Odpowiedzi w skali 1-7, gdzie 1 oznacza, że decyzje były przyjmowane bez dyskusji, 7 – że były przedmiotem burzliwych dyskusji.

	gmina wiejska	gmina miejsko-wiejska	gmina miejska	mnpp	powiat
Decyzje dotyczące zaciągnięcia długu przez samorząd					
były przyjmowane bez dyskusji (odpowiedzi 1-3)	60%	56%	46%	28%	56%
były przedmiotem burzliwych dyskusji (odpowiedzi 5-7)	21%	25%	29%	47%	23%

Rysunek 27. Z jakich SPOSOBÓW FINANSOWANIA korzystali Państwo w przypadku PRZEDSIĘWZIĘĆ INWESTYCYJNYCH realizowanych przez samorząd w ostatniej kadencji? (pyt. 57)



2.4. Zadłużenie i inne źródła finansowania wydatków inwestycyjnych samorządów

W cytowanym wcześniej artykule EKSL czytamy, że dostęp do rynku dłużnego może być ograniczony przepisami prawa. Tak też jest w Polsce (i wszystkich krajach UE). Limity dotyczące długu mają chronić sektor publiczny przed nadmiernym obciążeniem długiem, jak również chronić mieszkańców przed złymi decyzjami władz samorządowych. Do końca 2013 r. obowiązywały dwa podstawowe limity zadłużenia. Pierwszy z nich dotyczył poziomu zadłużenia ogółem, który nie mógł przekroczyć 60% dochodów jednostki samorządu. Drugi z limitów dotyczył poziomu obsługi długu, który nie mógł być większy niż 15% dochodów jednostki. Limity te były powszechnie krytykowane za to, że nie uwzględniały indywidualnej sytuacji finansowej każdej z jednostek samorządu. W ustawie o finansach publicznych z 2009 r. wprowadzono w art. 243 tzw. indywidualny wskaźnik zadłużenia (IWZ), który obowiązuje od 2014 r. W literaturze podkreśla się, że zdolność kredytowa samorządu jest związana przede wszystkim z możliwością generowania środków po realizacji niezbędnych zadań bieżących. Do tego właśnie nawiązuje IWZ. Przy czym jego konstrukcja też spotkała się z istotną krytyką (Marchewka-Bartkowiak & Wiśniewski, 2012; Poniatowicz, 2011). W grudniu 2018 r. (a więc już po zakończeniu naszej ankiety) zmieniono szczegółowy sposób kalkulowania tego wskaźnika, doprecyzowano kategorię środków, które samorząd może przeznaczyć na spłatę długu i zwiększono okres z jakiego IWZ jest wyliczany z trzech do siedmiu lat¹.

Nowy limit jest bardziej restrykcyjny od poprzedniego dla większości samorządów (RIO, 2014). Na to wskazuje również ponad 2/3 skarbników zapytanych o najważniejsze problemy z finansowaniem przedsięwzięć inwestycyjnych (por. tabela nr 25).

Tabela 25. W debacie publicznej poruszane są czasem kwestie różnych PROBLEMÓW związanych z FINANSOWANIEM przedsięwzięć INWESTYCYJNYCH. Które z poniżej wymienionych problemów, charakteryzują sytuację Pani/Pana jednostki samorządowej? (odpowiedzi zdecydowanie i raczej Tak)

	gmina wiejska	gmina miejsko-wiejska	gmina miejska	mnpp	powiat
Ograniczenie możliwości zadłużania się, związane z nowym indywidualnym wskaźnikiem zadłużania	65%	67%	56%	70%	73%
Ograniczone możliwości generowania tzw. wolnych środków - a więc dochodów, które po realizacji zadań bieżących mogą służyć finansowaniu inwestycji i długu	57%	61%	54%	78%	65%
Problemy z dostępem do środków z UE	69%	67%	62%	43%	62%
Problemy z rozliczaniem dotacji pozyskanych z UE	39%	38%	31%	35%	32%

¹ Wskazywano m.in. na zbyt krótki okres, który obejmują wyliczenia czy niewłaściwe uwzględnianie dochodów majątkowych.

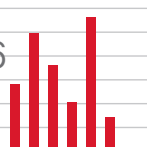
Ograniczone możliwości dalszych inwestycji w związku ze zobowiązaniami wynikającymi z zaangażowania w projekty współfinansowane ze środków z UE	62%	65%	63%	74%	55%
Brak dobrej oferty kredytów ze strony banków komercyjnych	34%	30%	24%	26%	30%
Problemy ze wzrostem wydatków bieżących w wyniku zrealizowanych przedsięwzięć inwestycyjnych	69%	73%	76%	78%	50%
Niepewność co do wysokości zwrotów z podatku VAT	59%	50%	42%	48%	22%

Należy oczywiście podkreślić, że nawet najbardziej wyrafinowany prawny limit długu nie zastąpi rzetelnej oceny sytuacji finansowej samorządu. Dług kosztuje, dlatego jego wykorzystanie powinno być poprzedzone staranną oceną możliwości finansowych samorządu. Taka staranna ocena jest potrzebna we wszystkich decyzjach związanych z inwestycjami, a kwestie dotyczące długu powinny być tylko jej częścią. B. Dafflon (2010) uważa, że w krajach Europy Środkowo-Wschodniej często o tym się zapomina. W jego opinii analizy samorządów, dotyczące długu (zarówno prowadzone przez same jednostki, jak również pojawiające się w debacie publicznej i akademickiej) odnoszą się przede wszystkim do konieczności spełnienia właściwych przepisów (dyscypliny budżetowej), a nie racjonalności ekonomicznej podejmowanych decyzji o inwestycjach samorządów i o sposobach ich finansowania. Z jednej strony, jak pokazaliśmy poprzednio, fakt że inwestycje są realizowane głównie w związku z dostępem do środków pomocowych, jest potwierdzeniem takiej opinii. Z drugiej jednak wielu przedstawicieli samorządów zauważa, że nie mogą realizować inwestycji, bo mają ograniczone możliwości generowania tzw. wolnych środków, czyli dochodów, które po realizacji zadań bieżących mogą służyć finansowaniu inwestycji i długu (por. tabela nr 25). Innymi słowy – skarbnicy twierdzą, że ich samorzady nie mają zdolności kredytowej lub ta zdolność jest bardzo ograniczona. Jednocześnie bardzo niewielka grupa przedstawicieli samorządów uważa, że problemem jest oferta rynku kredytowego. Zatem fakt niezwykle silnego uzależnienia inwestycji od dotacji może być po prostu związany z brakiem adekwatnych środków potrzebnych do zrealizowania wszystkich stawianych przed samorządami zadań. Na przedsięwzięcia inwestycyjne (lub na zaciągnięcie długu na nie) nie starcza środków. O tym mówią również skarbnicy, którzy zdefiniowali inny (wykraczający poza przez nas zaproponowane) problem z finansowaniem przedsięwzięć inwestycyjnych. Połowa (z ponad 40 wypowiedzi) dotyczyła właśnie niskich dochodów i dochodów niewystarczających do niezbędnych zadań, np.:

„Ograniczenia wynikające z tego, że z wypracowanej nadwyżki ciągle dokładam do zadań zleconych, na które przekazywane są niewystarczające środki”,

„Brak środków własnych tzn. niskie dochody bieżące i subwencje”,

„Przekazywanie dodatkowych zadań bez pełnego finansowania”.



2.4. Zadłużenie i inne źródła finansowania wydatków inwestycyjnych samorządów

Zgodnie z zebranymi informacjami o sposobach finansowania i realizacji inwestycji lokalnych, obok dotacji i środków zwrotnych, samorządy dla przeprowadzenia inwestycji wykorzystują inne źródła i stosują różne metody. Wśród źródeł zwrotnych co piąty samorząd wskazywał obligacje komunalne (przy czym w przypadku największych miast obligacje wykorzystywało 40% jednostek, a wśród najmniejszych samorządów – 14%). Ta różnica jest oczywista, bo klasyczne obligacje komunalne – a więc emitowane publicznie – co do zasady powinny być zarezerwowane dla większych wartościowo przedsięwzięć. Wtedy uzyskuje się większe korzyści w porównaniu z kredytem bankowym.

Pod tym względem polski rynek obligacji komunalnych jest nietypowy. Jak obrazują wyniki ankiety, mniejsze ośrodki (choć rzadziej niż duże) emitują obligacje. Przy czym w praktyce te obligacje są po prostu odmianą kredytu, gdyż emisje są prywatne, a papiery wykupywane są przez bank obsługujący emisję (banki są w posiadaniu prawie 90% emisji obligacji komunalnych - FitchRatings, 2018).

Niemal co trzeci samorząd realizował inwestycje we współpracy z innymi samorządami (najczęściej powiaty, a najrzadziej duże miasta). Wspólnie też samorządy finansowały przedsięwzięcia. To bardzo pożądane rozwiązanie, szczególnie w odniesieniu do przedsięwzięć sieciowych, które łączą kilka samorządów (np. w przypadku inwestycji drogowych, które przebiegają często przez fragmenty gminne i powiatowe), ale również w przypadku obiektów, które przeznaczone są dla większej liczby użytkowników, której nie zapewni tylko jeden samorząd.

Dość duża grupa miast na prawach powiatu (28%) oraz gmin miejskich (19%) realizowała inwestycje poprzez spółki komunalne. Zdecydowanie rzadziej spółki były wykonawcą inwestycji w gminach wiejskich i powiatach (zaledwie 1 i 2%). W tej kategorii wykonawców należy wyróżnić dwa typy spółek. Po pierwsze mogą być to spółki celowe powoływane tylko dla danego przedsięwzięcia, po drugie - spółki komunalne działające stale w samorządzie i świadczące usługi dla mieszkańców.

Realizacja przedsięwzięć inwestycyjnych przez spółki pozwala na lepszy montaż finansowy przedsięwzięcia, spółki komunalne bowiem (szczególnie tego drugiego typu) finansują swoją działalność z opłat użytkowników/mieszkańców. W takim przypadku dług zaciągnięty na przedsięwzięcie inwestycyjne może być (częściowo) spłacany z opłat użytkowników. Jest to nie tylko sprawiedliwe (korzystający ponosi koszty), ale jednocześnie odciąża budżet publiczny. Jednak z drugiej strony fakt, że dług spółek nie jest odnotowywany w statystyce finansów publicznych, może powodować, że spółki są wykorzystywane do ominięcia limitów długu (i ukrycia skali faktycznego zadłużenia). Wskazują na to międzynarodowe badania, ja również analizy dla Polski (Babczuk, 2012; Pokrywka, 2013; RIO, 2016). To powoduje, że w niektórych krajach zadłużenie spółek jest wliczane do długu samorządów (Hulbert & Vammalle, 2016).

Jednocześnie należy pamiętać, że realizacja zadań publicznych przez spółki komunalne i przez podmioty prywatne jest częścią ważnego trendu w finansach publicznych. Wyniki badań teoretycznych jak i analiz empirycznych pokazują, że dzięki wykorzystaniu prywatnych podmiotów (czy prywatnych form organizacyjnych) zadania publiczne są realizowane efektywniej i poprawia się ich jakość (Kopańska, Bartczak, & Siwińska-Gorzela, 2008; Rubin, 1988; Warner & Hebdon, 2001).

Inną zaletą takiego zlecenia realizacji zadań publicznych jest też odpolitycznienie zarządzania zadaniami publicznymi. Jednak w praktyce nie zawsze ma to miejsce – szczególnie, jeśli spółki są własnością samorządu i/lub gdy decyzje o opłatach pobieranych przez spółki podejmowane są przez lokalnych polityków. Zgodnie z ustawą o gospodarce komunalnej (uogk) rada gminy (miasta, powiatu) decyduje o „wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego” (art. 4 ust 2 uogk). Jak pokazuje tabela nr 26, decyzje dot. stawek za wodę, transport miejski czy gospodarowanie odpadami są przedmiotem burzliwych dyskusji w samorządach. Spośród wszystkich analizowanych kategorii uchwał podejmowanych przez rady, o które pytaliśmy w ankiecie, tu było najwięcej wskazań, że obrady były burzliwe.

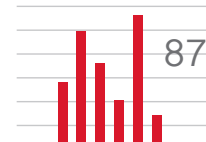


Tabela 26. Prosimy ocenić ZAANGAŻOWANIE RADNYCH JST w podejmowanie decyzji nad uchwałami OPŁAT ZA USŁUGI KOMUNALNE, związanych z AKTUALNYM (za rok 2018) budżetem samorządu. Odpowiedzi w skali 1-7, gdzie 1 oznacza, że decyzje były przyjmowane bez dyskusji, 7 – że były przedmiotem burzliwych dyskusji.

	gmina wiejska	gmina miejsko-wiejska	gmina miejska	mnpp
Decyzje dotyczące opłat za usługi komunalne				
były przyjmowane bez dyskusji (odpowiedzi 1-3)	33%	30%	20%	16%
były przedmiotem burzliwych dyskusji (odpowiedzi 5-7)	46%	46%	50%	66%

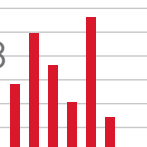
W analizie spółek komunalnych i samorządów należy zauważyć współzależność sytuacji finansowej tych podmiotów. Potencjalne problemy finansowe spółek to istotne obciążenie dla budżetów lokalnych. Spółki bowiem realizują zadania, które są przypisane ustawowo do konkretnych samorządów. Analiza odpowiedzi na pytania o problemy stabilności finansowej (rysunek 14 w rozdziale 2.1) wskazuje, że generalnie według skarbników nie ma niebezpieczeństwa obciążenia jst problemami finansowymi spółek komunalnych (zaledwie około 2% wskazań ogółem, najwięcej w miastach na prawach powiatu – 3,7%). Jest jednak jeden bardzo ważny wyjątek. Stabilność finansowa miast na prawach powiatu, a szczególnie powiatów, jest w opinii ich skarbników obciążona trudnościami szpitali, zarówno tych, które działają już w formie spółek (7% wskazań w mnpp i 21% w powiatach), jak i tych, które działają w formie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (11% wskazań w mnpp i 28% w powiatach). Jest to niemal stały problem polskich finansów publicznych. Jednocześnie samorzady nie mają żadnych bezpośrednich narzędzi do zarządzania tym problemem. W toku decentralizacji jst zostały obciążone obowiązkiem prowadzeniem szpitali, ale żadne systemowe środki finansowe nie zostały za tym obowiązkiem skierowane do samorządów. Jednocześnie nie dziwi fakt, że dużo częściej jest to problem dla powiatów, gdyż są to samorzady, których możliwości kształtowania dochodów i wydatków są najbardziej ograniczone.

W kolejnym rozdziale przyjrzymy się opinii skarbników na temat kierunków zmian w systemie finansów lokalnych.

2.5. Podsumowanie

Wieloletnia stabilność finansowa jest w opinii większości skarbników wyznacznikiem sukcesu finansowego jednostki samorządu. Niestety respondenci wskazują na szereg problemów, które utrudniają osiągnięcie tej stabilności. Problemy te wynikają głównie ze zmienności otoczenia gospodarczego, w jakim funkcjonuje samorząd, jak również z organizacyjnych i prawnych ograniczeń planowania wydatków i dochodów samorządów.

Najważniejszym zagrożeniem dla stabilności lokalnych budżetów jest w opinii skarbników usztywnienie niektórych wydatków. Sztywność wydatków wynika przede wszystkim z regulacji prawnych, które (zbyt) szczegó-



łowo definiują działania samorządu. Skarbnicy wskazywali, że problem ten dotyczy przede wszystkim wydatków na oświatę oraz pomoc społeczną.

Mała elastyczność kształtowania wydatków może wynikać również z lokalnych uwarunkowań techniczno-organizacyjnych i oczekiwań społecznych. Wielu skarbników wskazywało, że zagrożeniem dla stabilności finansowej ich samorządu jest depopulacja (trzecie najczęściej wskazywane zagrożenie). Wpływa ona na efektywność ekonomiczną dostarczanych dóbr i usług, zwiększając jednostkowe koszty. Przykładem tego problemu są małe wiejskie szkoły, które w przeliczeniu na ucznia są znacznie droższe w utrzymaniu. Stąd też wydatki na oświatę były wskazywane przez skarbników jako sztywne w związku z lokalnymi warunkami. Lokalne warunki utrudniają również w opinii skarbników elastyczne planowanie wydatków związanych z utrzymaniem infrastruktury drogowej oraz sieci wodno-kanalizacyjnych.

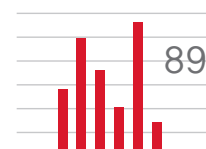
Problem rosnących kosztów utrzymania infrastruktury był przywoływany jako drugie najważniejsze zagrożenie dla stabilności lokalnych budżetów. Jednocześnie większość skarbników uważa, że finansowanie infrastruktury jest najbardziej pożądanym przez mieszkańców i władze lokalne kierunkiem wydatków. Jednak jak się okazuje, decyzja o realizacji największego w ostatnich latach przedsięwzięcia inwestycyjnego w samorządzie w niewielu przypadkach wynikała z realizacji strategicznych planów. Zgodnie z odpowiedziami ankietowanych najczęściej decyzja ta uzależniona była od możliwości skorzystania ze środków pomocowych. Wysokość i kierunki wydatków inwestycyjnych są zatem silnie uzależnione od dostępu do tych środków. Dodatkowo, skarbnicy zauważają istotną zależność wysokości wydatków inwestycyjnych od cyklu budżetowego. Większość z nich wskazała, że w roku wyborczym wydatki te rosną.

Mała wydajność dochodów jako zagrożenie dla wieloletniej stabilności finansowej samorządów była przywoływana przez około 30% przedstawicieli samorządów. Jednak w przypadku skarbników powiatów było to ponad 40% wskazań. W otwartych wypowiedziach skarbnicy wszystkich szczebli najczęściej wskazywali na problemy związane z niedostateczną wysokością części oświatowej subwencji ogólnej.

Ważna jest nie tylko wydajność, ale również przewidywalność wpływów dochodowych. Najtrudniejsze do precyzyjnego zaplanowania są w opinii skarbników kolejne kategorie dochodów majątkowych, czyli dotacje ze środków pomocowych, z budżetu państwa oraz dochody z majątku. Jednocześnie 2/3 ankietowanych wskazuje, że realizację inwestycji ograniczają, m.in. limity zadłużenia oraz rosnące koszty bieżące wynikające ze wzrostu wydatków na wybudowaną infrastrukturę.

Są to kolejne elementy, które pokazują, że inwestycje mogą negatywnie wpływać na dzisiejszą i przyszłą stabilność lokalnych budżetów. Kontynuacja dotychczasowej aktywności inwestycyjnej samorządów wymaga nie tylko dostępu do nowych zewnętrznych źródeł finansowania, ale przede wszystkim od zbilansowania adekwatnych dochodów z rosnącymi wydatkami bieżącymi.

Ważnym elementem samodzielności samorządów jest prowadzenie lokalnej polityki podatkowej. W Polsce mają taką możliwość tylko samorządy gminne i miasta na prawach powiatu. Zgodnie z informacjami z ankiety, to samorządy uboższe częściej decydują się na podejmowanie aktywnej polityki podatkowej, nastawionej na przyciąganie przedsiębiorców, a także wsparcie mieszkańców. Jednak należy pamiętać, że w polskim systemie aktywna polityka podatkowa gmin, polega na obniżaniu stawek podatkowych oraz stosowaniu ulg i zwolnień, a więc prowadzi do zmniejszenia dochodów samorządu. Problem ten może być przyczyną generalnej niechęci skarbników do rozszerzania samodzielności dochodowej samorządów, o czym powiemy w kolejnym rozdziale raportu.



3. **Opinia skarbników o różnych propozycjach zmian w systemie finansowania samorządów**

Przeprowadzone w poprzednim rozdziale analizy planowania budżetowego, polityki dochodowej i wydatkowej samorządów wyraźnie pokazują, że mamy do czynienia z szeregiem systemowych problemów w tym zakresie. Przedstawiciele samorządów wskazują na problemy związane z obciążeniem budżetów lokalnych sztywnymi wydatkami i małą wydajnością lokalnych dochodów. Można to zbagatelizować, bo wiadomym jest, że przedstawiciele samorządów wszędzie na świecie narzekają. Jednak w Polsce opinie, że system finansów lokalnych wymaga reformy, a dochody lokalne w wielu samorządach są nieadekwatne do koniecznych wydatków jest poparty szeregiem analiz akademickich i eksperckich (Bober et al., 2013; Malinowska-Misiąg & Misiąg, 2017; Malinowska-Misiąg, Misiąg, & Tomalak, 2016; Neneman & Swianiewicz, 2013; Samorząd 3.0, 2013). Szczególnie kryzys w 2010 r. spowodowany zmianami stawek w podatkach PIT uwidocznił problemy systemu finansów lokalnych. Dochody samorządów znacznie wtedy spadły, a w tym samym czasie samorządy realizowały najkosztowniejsze inwestycje, współfinansowane z środków pomocowych UE.

Jak pokazały nasze analizy, samorządy czują się przymuszone budować infrastrukturę. Tego w opinii skarbników oczekują mieszkańcy, jest to ponadto wyznacznikiem sukcesu i priorytetem władz lokalnych. Jednak nowe obiekty infrastruktury powodują, że wydatki bieżące rosną – co było przez skarbników wskazane jako drugie najważniejsze zagrożeniem dla stabilności finansowej. Jednocześnie te samorządowe inwestycje ze względu na ich skalę są ważnym elementem inwestycji publicznych i wpływają na rozwój całej gospodarki. Korzystanie ze środków pomocowych jest potrzebne, zarówno z punktu widzenia lokalnych gospodarek, jak i gospodarki krajowej. Jednak najważniejsze, aby nie naruszało to „zdolności samorządu do terminowego wypełniania zobowiązań finansowych i zapewnienia ciągłości w świadczeniu usług na rzecz lokalnej społeczności, stabilnego działania samorządów”- czyli stabilności finansowej samorządów. Dlatego też reforma systemu polskich finansów lokalnych jest bezwzględnie konieczna.

Reforma systemu finansów oznacza przyjrzenie się współoddziaływaniu różnych elementów tego systemu i wpływowi zmian jednego z nich na kolejne. Wymaga to analiz przede wszystkim ilościowych. Obok tego dobrze przeprowadzona reforma wymaga wzięcia pod uwagę głosu przedstawicieli samorządów. Ponownie można odwołać się do Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (art. 4 ust. 6): „Wspólnoty lokalne powinny być konsultowane, na ile to możliwe, w dogodnym czasie i we właściwy sposób, podczas procesów planowania i podejmowania decyzji we wszystkich bezpośrednio je dotyczących kwestiach”.

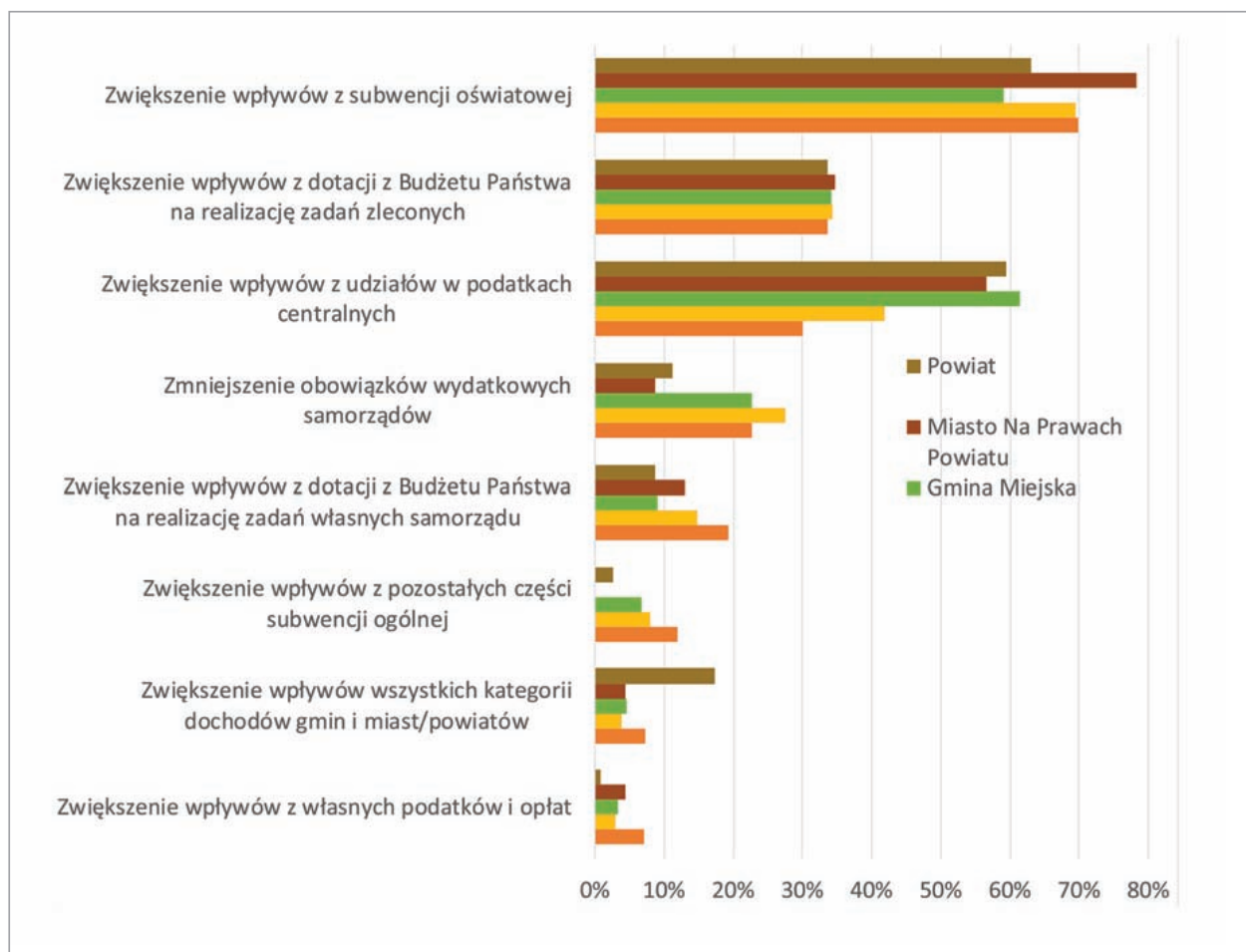
W naszej ankiecie zapytaliśmy skarbników o ich opinie na temat różnych proponowanych zmianach w systemie finansów (a przede wszystkim dochodów) samorządów. Należy oczywiście pamiętać, że ankieta nie pozwala na analizę kompleksowych rozwiązań. Pozwala mimo to wskazać elementy tych rozwiązań, które są najłatwiejsze i najtrudniejsze do zaakceptowania przez przedstawicieli samorządów. Umożliwia również przyjrzenie się elementom systemu wymagającym najszybszej i najbardziej dogłębnej zmiany.

Na rysunku nr 28 przedstawiliśmy opinie skarbników na temat generalnego kierunku zmian w systemie dochodów samorządowych.



90

Rysunek 28. Wśród bolączek samorządu terytorialnego w Polsce wskazuje się często PROBLEM NIEWYSTARCZAJĄCYCH DOCHODÓW. Poprzez jakie działania, w Pani/Pana opinii, powinien być rozwiązany ten problem? (Prosimy wskazać maksymalnie DWIE odpowiedzi, najlepiej opisujące najpotrzebniejsze zmiany) (pyt. 79-80)



Część oświatowa subwencji ogólnej jest dochodem, który w opinii zasadniczej większości skarbników powinien zostać zwiększony. Tak uważa niemal 80% skarbników miast na prawach powiatu, prawie 70% przedstawicieli gmin wiejskich i miejsko-wiejskich oraz około 60% skarbników powiatów i gmin miejskich. Jak pokazywaliśmy we wcześniejszych rozdziałach oświata jest jednym z trudniejszych obszarów działalności samorządów. Wydatki na oświatę stanowią znaczną część wydatków samorządowych, bardzo szczegółowo są regulowane centralnie, a jednocześnie subwencja oświatowa jest subwencją oświatową pokrywa tylko część tych wydatków i jest w opinii samorządów niewystarczająca. Kolejną kategorią dochodów, która w opinii skarbników powinna zostać zwiększona, to udziały w podatkach centralnych. Twierdzi tak prawie 60% przedstawicieli powiatów, miast na prawach powiatu i gmin miejskich. W przypadku gmin miejsko-wiejskich kategoria ta była wskazana przez około 40% respondentów, a gmin wiejskich – 30%.

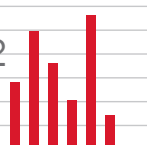
Ta różnica nie dziwi, gdyż na obszarach wiejskich jest najmniej podatników PIT i CIT, a zatem dochody z tych podatków nie są wydajne. Trzecia, często wskazywana kategoria dochodów wymagających w opinii skarbników zwiększenia, to dotacje z budżetu państwa na zadania zlecone. Tak twierdzi 1/3 ankietowanych. W tym przypadku nie ma znacznych różnic między przedstawicielami różnych typów samorządów. Istotne różnice są natomiast w częstotliwości wskazań propozycji, że nie tyle dochody powinny zostać zwiększone, co zmniejszone obowiązki wydatkowe. Twierdzi tak co piąty przedstawiciel gmin, ale tylko 13% skarbników powiatów i 8% skarbników miast na prawach powiatu. Istotna różnica w częstotliwości odpowiedzi dotyczy sugestii, iż powinny zwiększyć się wszystkie kategorie dochodów samorządu. Podczas gdy niewielu skarbników gmin i miast na prawach powiatu wskazało tę propozycję, to w powiatach było to 17%. Potwierdza to fakt, że właśnie system dochodów powiatów jest szczególnie niewydajny. Warto zwrócić uwagę, że sugestia dot. zwiększenia wpływów z własnych podatków i opłat była kategorią najrzadziej wybieraną przez ankietowanych. W innych badaniach dane wskazują, że przedstawiciele polskich samorządów nie oczekują zwiększenia autonomii dochodowej (Łukomska & Swianiewicz, 2015, p. 164). Co jednak jest sprzeczne z zasadami decentralizacji i utrudnia uzyskanie jej pozytywnych efektów.

3.1. Zmiany w systemie dochodów własnych

Zapytaliśmy skarbników o szczegółowe rozwiązania, które były proponowane w ramach różnych opracowań eksperckich, lub pojawiają się jako pomysły zmian w dyskusji publicznej (Malinowska-Misiąg & Misiąg, 2017; Neneman & Swianiewicz, 2013; Samorząd 3.0, 2013; Surówka & Winiarz, 2014). Tabela nr 27 zbiera informacje o tym, czy w opinii skarbników te rozwiązania powinny czy też nie powinny być wprowadzone.

Zgodnie z przewidywaniami zdecydowanie największym poparciem skarbników wszystkich samorządów cieszą się zmiany polegające na zwiększeniu udziału samorządów w PIT i tylko nieco mniej w CIT. Wprowadzenia takich zmian oczekuje 90% i więcej przedstawicieli samorządów. Jedynie w przypadku CIT i gmin wiejskich poparcie to spadło do 85%. Ma to niewątpliwie związek ze wspomnianym już faktem małej liczby podatników tych podatków na terenach wiejskich. Zasadnicza część skarbników (ponad 80%) uważa również, że samorządy powinny mieć udział w podatku VAT. Inne propozycje były zdecydowanie rzadziej popierane przez skarbników.

Trochę zaskakuje niewielkie zainteresowanie propozycją, żeby do samorządów trafiał w całości PIT płacony w pierwszej skali, co oznaczałoby, że do samorządów trafiałoby około 80% dochodów z PIT płaconych przez 97% podatników (MFin, 2017). Tymczasem to rozwiązanie poparło tylko około 30% skarbników; podobna ich liczba była przeciw. Zapewne jest to rozwiązanie zbyt odległe od aktualnego systemu i jak każda zmiana budzi opór. 1/3 skarbników nie miała w ogóle zdania na temat tej propozycji. Warto zauważyć, że nieco częściej popierali tę propozycję skarbnicy największych miast (39% wskazań). Przedstawiciele miast na prawach powiatu najczęściej popierali również propozycję dotyczącą wprowadzenia lokalnego PIT. Prawie połowa skarbników największych miast uznała, że warto wprowadzić taki podatek. Zdecydowanie mniejszym poparciem cieszyła się ta propozycja wśród przedstawicieli gmin i powiatów – poparła ją tylko około 1/3 skarbników tych jednostek, a 40% uznało tę propozycję za zły i zdecydowanie zły pomysł. Lokalny CIT miał podobnie niskie poparcie. Jak pokazywaliśmy w poprzednim rozdziale, CIT jest relatywnie trudnym dochodem do zaplanowania. Pomimo tego propozycja uporządkowania wpływów z tego podatku i zapewnienia większej stabilności, jaką zaproponowano w raporcie (Samorząd 3.0, 2013), nie spotkała się z przychylnością skarbników, a prawie połowa z nich była przeciwna tej propozycji.



3.1. Zmiany w systemie dochodów własnych

Tabela 27. W dyskusji o ewentualnych zmianach w systemie finansowania zadań realizowanych przez JST w Polsce pojawiają się RÓŻNE PROPOZYCJE DOTYCZĄCE DOCHODÓW WŁASNYCH. Poniżej przedstawiono niektóre z nich. Czy według Pani/Pana powinny być one wprowadzone?*

	gmina wiejska	gmina miejsko-wiejska	gmina miejska	miasto na prawach powiatu	powiat
zamiana podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego na jeden podatek, oparty na wartości nieruchomości(katastralny)					
Zdecydowanie TAK i raczej TAK	28%	31%	44%	43%	14%
Zdecydowanie NIE i raczej NIE	47%	44%	38%	35%	36%
zwiększenie udziału samorządów w PIT					
Zdecydowanie TAK i raczej TAK	93%	98%	98%	100%	99%
Zdecydowanie NIE i raczej NIE	2%	1%	0%	0%	0%
wprowadzenie lokalnego podatku PIT (tzw. dodatek do podatku centralnego)					
Zdecydowanie TAK i raczej TAK	26%	27%	32%	48%	34%
Zdecydowanie NIE i raczej NIE	37%	45%	42%	35%	36%
wprowadzenie lokalnej części w podatku PIT (gdzie zamiast udziału w podatku, do gmin/miast trafiają dochody z PIT osób płacących w najniższej skali podatkowej)					
Zdecydowanie TAK i raczej TAK	30%	31%	30%	39%	24%
Zdecydowanie NIE i raczej NIE	29%	31%	38%	26%	27%
zwiększenie udziału samorządów w CIT					
Zdecydowanie TAK i raczej TAK	85%	90%	91%	100%	91%
Zdecydowanie NIE i raczej NIE	6%	5%	1%	0%	3%
wprowadzenie lokalnego podatku CIT (tzw. dodatek do podatku centralnego)					
Zdecydowanie TAK i raczej TAK	24%	25%	35%	39%	27%
Zdecydowanie NIE i raczej NIE	40%	43%	42%	43%	37%
zmiana naliczania podatku CIT, tak aby przekazywanie należnych kwot następowało w równych ratach miesięcznych z dwuletnim opóźnieniem					
Zdecydowanie TAK i raczej TAK	24%	25%	35%	39%	27%
Zdecydowanie NIE i raczej NIE	40%	43%	42%	43%	37%

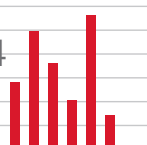
wprowadzenie możliwości ustanawiania samoistnych podatków gminnych/powiatowych w drodze referendum przeprowadzonego wśród mieszkańców gminy/powiatu					
Zdecydowanie TAK i raczej TAK	18%	17%	26%	30%	16%
Zdecydowanie NIE i raczej NIE	55%	59%	48%	57%	53%
wprowadzenie udziału samorządów w podatku VAT					
Zdecydowanie TAK i raczej TAK	81%	84%	90%	91%	92%
Zdecydowanie NIE i raczej NIE	7%	7%	0%	9%	2%
wprowadzenie powiatowych podatków lokalnych					
Zdecydowanie TAK i raczej TAK	12%	10%	14%	17%	31%
Zdecydowanie NIE i raczej NIE	48%	55%	53%	57%	42%

* w tabeli nie pokazujemy odpowiedzi „trudno powiedzieć”

Kolejna zaproponowana w ankiecie propozycja dotyczyła wprowadzenia podatku katastralnego w miejsce podatków od nieruchomości, rolnego i leśnego. Zdania przedstawicieli samorządów są na temat takiego rozwiązania podzielone. Przedstawiciele największych miast i gmin miejskich byli pozytywnie nastawieni do tej propozycji. Poparło ją odpowiednio 43% skarbników gmin miejskich i 44% miast na prawach powiatu. Około 1/3 skarbników tych jednostek uznała, że ta propozycja nie powinna być wprowadzona. Odwrotne proporcje głosów rozkładają się w przypadku skarbników gmin wiejskich i miejsko-wiejskich (około 1/3 popiera tę zmianę, a 44%-47% jest jej przeciwna).

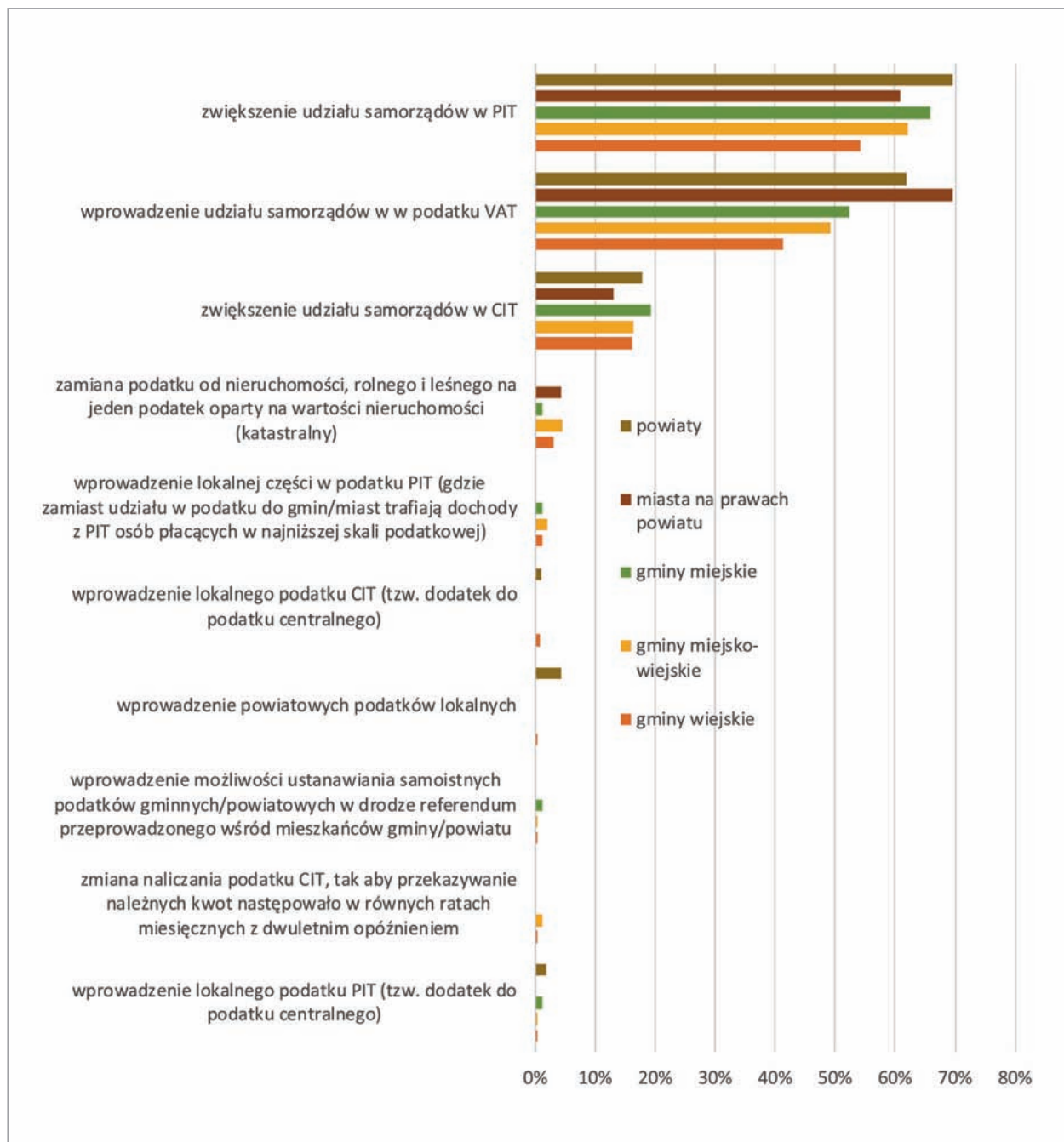
Najwięcej zdecydowanych przeciwników miały propozycje dotyczące tzw. samoistnych podatków lokalnych i lokalnych podatków powiatowych. W obu przypadkach około połowy ankietowanych uznało, że nie powinno się takich podatków wprowadzać, choć jednocześnie samoistne podatki poparło około 26% przedstawicieli gmin miejskich i 30% miast na prawach powiatu oraz 17%-18% skarbników pozostałych jednostek. A podatki powiatowe (co dość oczywiste) poparła 1/3 ankietowanych przedstawicieli powiatów.

Odpowiedzi skarbników na temat podatków własnych z jednej strony potwierdzają małą chęć przedstawicieli samorządów do zwiększania ich autonomii, ale jednocześnie pokazują, że ewentualne zmiany w tym zakresie znalazłyby poparcie części przedstawicieli samorządów, choć oczywiście zdecydowanie mniejsze, niż propozycje dotyczące dochodów z udziałów w podatkach. Potwierdza to odpowiedź na kolejne pytanie, w którym poprosiliśmy o wskazanie dwu najbardziej pożądanym zmian w zakresie dochodów własnych spośród tych propozycji, w których ankietowani zaznaczyli odpowiedź zdecydowanie TAK. Jak widać, zasadnicza większość skarbników wybrała opcję zwiększenia udziałów w PIT oraz wprowadzenia udziałów w VAT, na trzecim miejscu w liczbie wskazań znalazły się udziały w podatkach CIT. Pozostałe propozycje były zaznaczane zdecydowanie rzadziej.



3.1. Zmiany w systemie dochodów własnych

Rysunek 29. Realizacja której z tych propozycji ma największe znaczenie dla poprawy sytuacji finansowej jednostek samorządowych? Wybrano kategorie określone przez Panią / Pana jako „bardzo ważne”. Prosimy o wskazanie maksymalnie DWÓCH najważniejszych propozycji.



Poprosiliśmy skarbników o podanie innych propozycji zmian w systemie dochodów własnych. Wielu skarbników powtórzyło sugestie zwiększenia udziałów samorządów w podatkach centralnych. Obok PIT, CIT i VAT kilka osób sugerowało udział samorządów w podatkach akcyzowych. W odniesieniu do PIT sugerowano również, że powinny być ograniczone ulgi w PIT dla przedsiębiorców, a podatek powinien być rozliczany w miejscu faktycznego zamieszkania, a nie zameldowania. Jeden ze skarbników zauważył problem z planowaniem dochodów z tego podatku: *„Część udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych wpływa w styczniu roku następnego (ujęcie memoriałowe) nie ma możliwości realizacji planu danego roku. Wydatkowanie środków, które są ujęte w planie dochodów i wydatków, jest wręcz niemożliwe, bo nigdy nie wiadomo, jaka kwota dochodów wpłynie w styczniu, może to być ponad plan, ale może być również mniej niż zakładano”*.

Niektórzy przedstawiciele samorządów, a szczególnie powiatów, podali propozycje innych sposobów zwiększenia dochodów własnych. M.in. zasugerowali, aby samorzady miały udział w dochodach funduszy celowych albo aby niektóre z tych funduszy zlikwidować i przekazać ich dochody samorządom (wymienione zostały Fundusz Pracy, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska). Istotnie, szczególnie w powiatach realizowanych jest wiele zadań Funduszu Pracy i PFRON. Postulaty te podnoszone były wcześniej - analizy E. Malinowskiej-Misiąg i współautorów (2016) sugerują, że dzisiejszy podział środków z Funduszu Pracy jest nieefektywny i nie zachęca powiatów do aktywnego szukania rozwiązań problemów lokalnego rynku pracy, a z kolei system wspierania niepełnosprawnych przez PFRON jest nadmiernie scentralizowany. Autorzy ci sugerują właśnie, że środki z tych funduszy powinny trafiać do samorządów powiatowych i wojewódzkich jako ich dochody własne.

Skarbnicy powiatów wskazywali również, że powinni otrzymywać większą część dochodów związanych z gospodarowaniem nieruchomościami, stanowiącymi własność Skarbu Państwa. Aktualnie otrzymują 25% tych dochodów (art. 23 ust 3 Ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami). Kolejnym źródłem dochodów powiatu mogłyby być dochody z opłaty skarbowej, szczególnie za te czynności administracyjne, które wykonuje powiat (dziś te opłaty są dochodem gmin art. 4 ust. 2 uodjst). Sugerowano również przesunięcie podatku od środków transportowych do powiatów.

W odniesieniu do aktualnych podatków gminnych wielu skarbników prezentowało własne sugestie zmian i poprawek. Sporo głosów dotyczyło refundacji gminom ulg i zwolnień ustawowych. Istotnie, np. w podatku od nieruchomości jest dość rozbudowany katalog tych zwolnień, przy czym jedynie z tytułu kilku z nich jest przewidziana refundacja dla gmin. Stąd też padały sugestie, aby te ustawowe ulgi i zwolnienia w ogóle zlikwidować. Kilku przedstawicieli gmin wiejskich wskazało, że jedno z tych zwolnień – związane z prowadzeniem działów specjalnych produkcji rolnej, jest niezasadne, gdyż powoduje, że przedsiębiorstwa rolnicze unikają opodatkowania. Również w podatku leśnym wskazano niepotrzebne zwolnienie związane z drzewostanem do 40 lat. Skarbnicy zwracali też uwagę na niejasności i trudności interpretacyjne dotyczące podatku od nieruchomości, a także na problemy z ewidencją gruntów. Wśród propozycji skarbników znalazła się również uwaga o możliwości rezygnacji z *„konieczności naliczania należności w bardzo niskich kwotach (na wzór podatków, np. poniżej 10 zł rocznie), ponieważ generują więcej wydatków niż dochód uzyskany z nich”*.

Kilkanaście wypowiedzi skarbników dotyczyło ograniczenia władztwa podatkowego samorządów w istniejących podatkach poprzez wprowadzenie minimalnych stawek lub całkowitą likwidację uprawnień samorządów do decydowania o stawkach, np.:

„Brak możliwości obniżania stawek w podatku od nieruchomości lub wprowadzenie dolnej granicy na poziomie 85-90% górnej”;

„Wprowadzenie stawek minimalnych w podatku od nieruchomości, jeżeli podatek katastralny będzie ciężko prze-forsować”;

„Jednolite stawki podatkowe w całym kraju”;

„Wprowadzenie obowiązku ustalania podatku rolnego wg ceny żyta podanej w komunikacie Prezesa GUS, bez możliwości jej obniżania”.

W otwartych wypowiedziach, obok kwestii związanych z dochodami własnymi, skarbnicy wskazywali jeszcze na inne problemy finansów lokalnych. Kilkanaście wypowiedzi dotyczyło płacenia przez samorzady podatku VAT. Problem ten sygnalizowaliśmy we wcześniejszej części raportu w odniesieniu do problemów przedsiębiorstw inwestycyjnych oraz stabilności finansowej. Fakt, że wraca on również w tym ogólnym pytaniu wskazuje, że jest to kwestia, która wymaga szybkiej zmiany. Znaczna część wypowiedzi skarbników dotyczyła również finansowania zadań zleconych, dotacji, a przede wszystkim części oświatowej subwencji ogólnej.

3.2. Zmiany w systemie dotacji i subwencji

Kwestii koniecznych zmian w systemie transferów dotyczyło szczegółowo kolejne pytanie skierowane do przedstawicieli samorządów. Podobnie jak w przypadku pytania o propozycje zmian w dochodach własnych, zaproponowaliśmy kilkanaście możliwych reform w systemie transferów i spytaliśmy skarbników, czy w ich opinii powinny być one wprowadzone. Odpowiedzi skarbników zbiera tabela nr 28.

Niemal wszyscy ankietowani uznali, że należy poprawić szacowanie dotacji na zadania zlecone. To oczywiście bardzo ogólna sugestia. Jednak jest to rzeczywiście bardzo ważny problem zgłaszany przez przedstawicieli samorządów. Ta kwestia, według ponad połowy skarbników, znalazła się wśród spraw, które powinny być najpilniej uregulowane (rys. 30 w dalszej części tego rozdziału).

Do problemu dotacji na zadania zlecone wracali również respondenci w pytaniach otwartych. Podstawowy problem wskazywany przez ankietowanych to fakt, że dotacje nie pokrywają kosztów realizacji zadań, a szczególnie kosztów wynagrodzeń. Dlatego też proponowano np.:

„uwzględnienie wzrostu wynagrodzeń w kalkulacji dotacji na zadania zlecone”.

W tym kontekście trzeba przypomnieć zasadę adekwatności środków przekazywanych samorządom do zadań. Należy pamiętać, że ta zasada musi uwzględniać zmiany, jakie w kosztach realizacji zadań zachodzą. Może być to, jak w powyższym przykładzie, wzrost kosztów wynagrodzeń. Ale należy brać tu pod uwagę również inne czynniki, w tym opisywany wcześniej wzrost wydatków bieżących, wynikający z rozbudowy lokalnej infrastruktury. Te zmiany powinny być uwzględnione w środkach przekazywanych samorządom (zarówno transferach, jak i dochodach własnych):

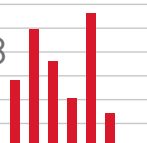
„wzrost kosztów=wzrost subwencji/dotacji”.

Kilka zaproponowanych przez nas rozwiązań dotyczyło zmian w części oświatowej subwencji. Największe poparcie ma uproszczenie algorytmu podziału subwencji, który jest przedmiotem licznych kontrowersji. Analizy pokazują bowiem, że wykorzystywane w nim wagi są nieefektywne i nie odpowiadają rzeczywistości różnicowaniu kosztów realizacji zadań oświatowych w samorządach (Drogosz-Zabłocka, Kopańska, & Stasiowski, 2016; Herczyński & Siwińska-Gorzela, 2010). Wszyscy skarbnicy miast na prawach powiatu uznali, że algorytm powinien być uproszczony. Twierdzi tak również 95% skarbników gmin miejskich i ponad 85% skarbników pozostałych jednostek.



Tabela 28. W dyskusji o ewentualnych zmianach w systemie finansowania gmin/powiatów w Polsce pojawiają się również różne PROPOZYCJE DOTYCZĄCE SUBWENCJI I DOTACJI. Poniżej przedstawiono niektóre z nich. Czy według Pani/Pana powinny być one wprowadzone?

	gmina wiejska	gmina miejsko-wiejska	gmina miejska	miasto na prawach powiatu	powiat
przywrócenie zasady uzależnienia wysokości części oświatowej subwencji ogólnej od dochodów budżetu państwa					
Zdecydowanie TAK i raczej TAK	25%	28%	30%	26%	28%
Zdecydowanie NIE i raczej NIE	37%	36%	38%	43%	37%
ustanowienie finansowego standardu w oświacie i oparcie na nim sposobu wyliczania i podziału subwencji oświatowej					
Zdecydowanie TAK i raczej TAK	67%	77%	82%	96%	76%
Zdecydowanie NIE i raczej NIE	7%	5%	5%	4%	7%
uproszczenie algorytmu podziału subwencji oświatowej					
Zdecydowanie TAK i raczej TAK	86%	89%	95%	100%	85%
Zdecydowanie NIE i raczej NIE	2%	2%	1%	0%	4%
wpisanie zasady podziału części oświatowej subwencji w ustawie (zamiast corocznego określania jej w rozporządzeniu)					
Zdecydowanie TAK i raczej TAK	61%	64%	65%	65%	69%
Zdecydowanie NIE i raczej NIE	12%	13%	8%	4%	9%
rezygnacja z części oświatowej subwencji i zamiana jej na dotację oświatową					
Zdecydowanie TAK i raczej TAK	22%	22%	24%	22%	17%
Zdecydowanie NIE i raczej NIE	52%	57%	48%	61%	64%
rezygnacja z części oświatowej subwencji na rzecz równoległego zwiększenia dochodów własnych gmin/powiatów					
Zdecydowanie TAK i raczej TAK	15%	11%	17%	22%	15%
Zdecydowanie NIE i raczej NIE	51%	58%	43%	52%	61%
wprowadzenie subwencji na finansowanie zadań z zakresu pomocy społecznej					
Zdecydowanie TAK i raczej TAK	51%	51%	42%	65%	75%
Zdecydowanie NIE i raczej NIE	25%	31%	24%	26%	10%



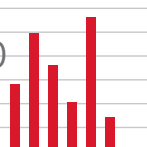
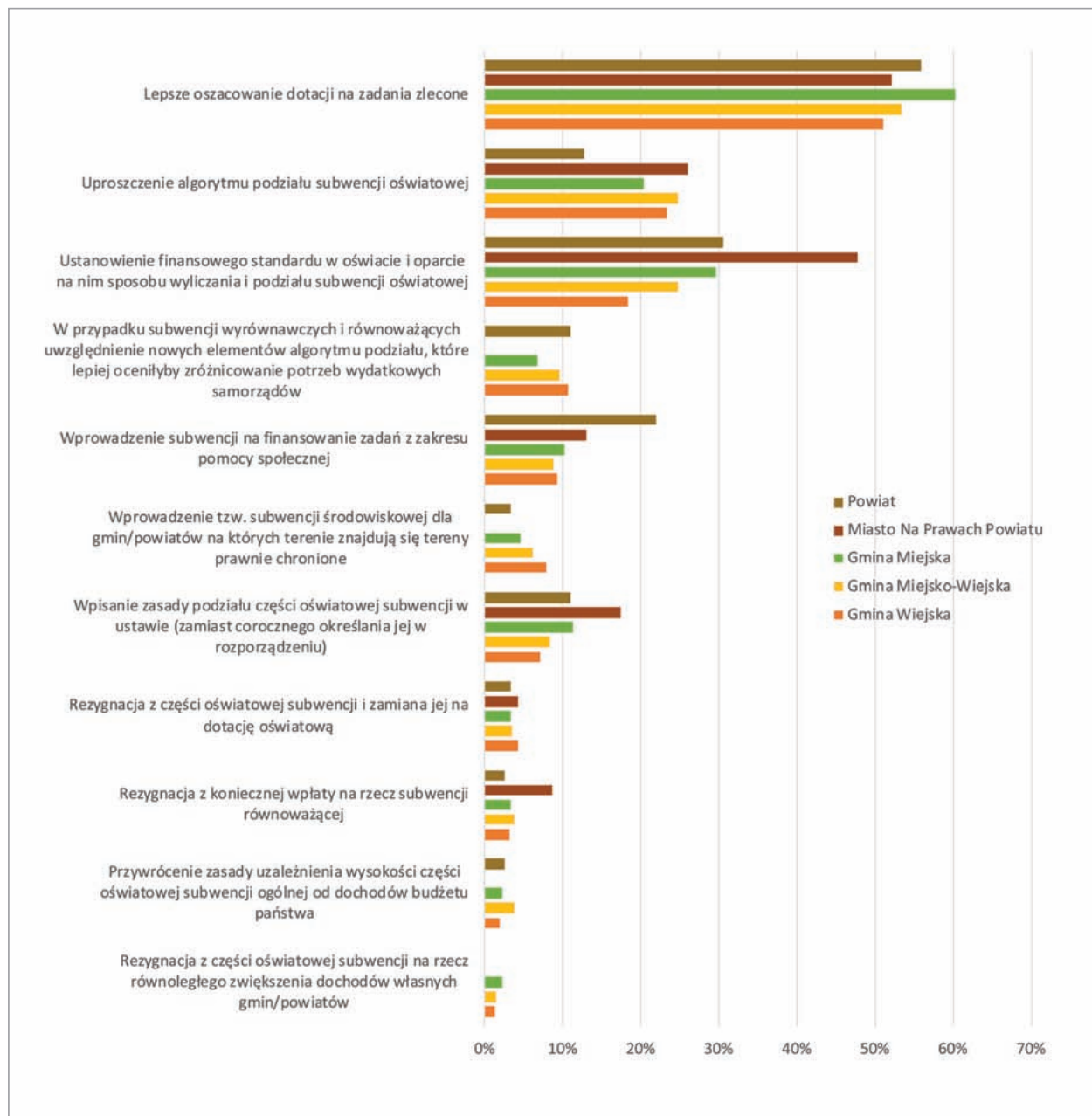
wprowadzenie tzw. subwencji środowiskowej dla gmin/powiatów, na których terenie znajdują się obszary prawnie chronione					
Zdecydowanie TAK i raczej TAK	54%	49%	61%	70%	58%
Zdecydowanie NIE i raczej NIE	13%	14%	10%	17%	12%
w przypadku subwencji wyrównawczych i równoważących - uwzględnienie nowych elementów algorytmu podziału, które lepiej oceniłyby zróżnicowanie potrzeb wydatkowych samorządów					
Zdecydowanie TAK i raczej TAK	77%	77%	69%	87%	80%
Zdecydowanie NIE i raczej NIE	5%	6%	8%	4%	7%
rezygnacja z koniecznej wpłaty na rzecz subwencji równoważącej					
Zdecydowanie TAK i raczej TAK	22%	28%	30%	52%	17%
Zdecydowanie NIE i raczej NIE	39%	35%	33%	26%	44%
lepsze oszacowanie dotacji na zadania zlecone					
Zdecydowanie TAK i raczej TAK	93%	98%	97%	96%	97%
Zdecydowanie NIE i raczej NIE	1%	1%	1%	4%	2%

* w tabeli nie pokazujemy odpowiedzi „trudno powiedzieć”

Kolejną kwestią mającą znaczne poparcie ankietowanych było ustanowienie finansowego standardu w oświacie. Szczególnie wielu przedstawicieli największych miast (96%) uznało, że powinno być to wprowadzone. Przedstawiciele pozostałych jednostek popierali to rozwiązanie rzadziej (67% gmin wiejskich, 77% miejsko-wiejskich, 82% miejskich i 76% powiatów). Obie te kwestie (uproszczenie algorytmu i standard finansowy) były następnie wymienione wśród najbardziej pożądaných zmian w systemie transferów (rysunek nr 30). W obu tych propozycjach przeciwna była bardzo niewielka część skarbników poszczególnych samorządów (2% w odniesieniu do uproszczenia algorytmu i 4%-7% w przypadku standardu). Należy zauważyć, że wielu skarbnikom trudno było ocenić te propozycje, szczególnie dużo takich niezdecydowanych (około 20%) było w przypadku pytania dotyczącego standardu finansowego. W odniesieniu do uproszczenia algorytmu niezdecydowanych było około 10% ankietowanych. Należy pamiętać, że to, czy zaproponowane zmiany będą korzystne dla poszczególnych jednostek, zależy od szczegółów nowych rozwiązań. Warto w tym miejscu odwołać się do otwartych wypowiedzi, w których skarbnicy sugerowali różne sposoby liczenia subwencji.

Bardzo wielu z nich zwracało uwagę, że subwencja powinna być liczona nie na ucznia, lecz na oddział. W warunkach zmian demograficznych i malejącej liczby dzieci, wielkość oddziału w wielu samorządach zmniejsza się. Sugerowano również uwzględnienie specyfiki mniejszych samorządów, w tym rozproszenie sieci szkolnej. Kilka wypowiedzi dotyczyło również włączenia do wyliczania subwencji przedszkoli – i zastąpienie tym aktualnej dotacji przedszkolnej.

Rysunek 30. Realizacja której z tych propozycji ma największe znaczenie dla poprawy sytuacji finansowej jednostek samorządowych? Wybrano kategorie określone przez Panią / Pana jako „bardzo ważne”. Prosimy o wskazanie maksymalnie DWÓCH najważniejszych propozycji (pyt. 85).



Kwestia ustanowienia finansowego standardu w oświacie – a więc wyraźnego zdefiniowania, co ma pokrywać subwencja oświatowa - jest jednym z najważniejszych problemów polskiego systemu finansowania oświaty, podnoszonym od wielu lat w analizach i badaniach (Drogosz-Zabłocka et al., 2016; Herbst, Herczyński, & Levitas, 2009, p. 54; Kopańska & Sztanderska, 2015). Powoduje to liczne konflikty między rządem i samorządami. Zławszcza, że zadania związane z oświatą w ostatnim okresie często się zmieniały i samorzady były przymuszane do dostosowania się do nowych regulacji. Jednocześnie zarówno wysokość części oświatowej subwencji jak i sposób jej podziału między samorzady nie jest uregulowany ustawowo. Przed 2004 r. wysokość subwencji oświatowej nie mogła być mniejsza niż 12,8% planowanych dochodów budżetu państwa. Zapytaliśmy skarbników, czy chcieliby powrotu do tego rozwiązania. Jednak tylko 25% do 30% skarbników popiera takie rozwiązanie, a około 40% jest przeciwna. Jednocześnie bardzo duża grupa skarbników nie miała wyrobionego zdania na temat tej propozycji (około 40%). Z kolei uregulowanie podziału subwencji było pozytywnie ocenione przez prawie 2/3 skarbników; tylko około 10% była przeciwnego zdania.

Fakt, że zadania z zakresu oświaty są bardzo silnie uregulowane centralnymi przepisami, powoduje, że z ekonomicznego punktu widzenia są to raczej zadania zlecone, podczas gdy zgodnie z przepisami są to zadania własne. Pewnym sposobem uporządkowania tej sprzeczności mogłoby być ustanowienie dotacji na oświatę. Około 1/5 skarbników uznała, że jest to dobre rozwiązanie, ale jednocześnie bardzo duża grupa była temu przeciwna (ponad połowa, a w przypadku miast na prawach powiatu i powiatów było to ponad 60% skarbników). Co ciekawe, na podobne pytanie zadane w ramach badania BECKER radnym wybranych samorządów zdecydowanie więcej było odpowiedzi popierających taką zmianę, bo około 80% (Kopańska & Sztanderska, 2015; Kopańska&Bukowska, 2016). Być może jest to spowodowane tym, że jak pokazano, w opinii skarbników dotacje nie zapewniają pełnego finansowania zleconych zadań. Nieco mniejsza grupa skarbników uznała, że subwencję powinno się zamienić na dochody własne (ponad 15%, najwięcej w miastach – 22%), a blisko połowa była przeciwna temu rozwiązaniu. Duża grupa skarbników poruszyła problem podziału zadań i finansowania oświaty w otwartych odpowiedziach. Obok kilku stwierdzeń, że subwencja powinna pokrywać całość wydatków na oświatę, dość często wskazywano, że:

„subwencja oświatowa powinna pokrywać wszystkie wydatki na wynagrodzenie i pochodne nauczycieli i pracowników obsługujących oświatę”.

Przy czym niektórzy respondenci twierdzili, że te wynagrodzenia mogą być również finansowane w inny sposób, niż z subwencji, byleby budżet państwa wziął na siebie tę odpowiedzialność:

„finansowanie wynagrodzeń nauczycieli w całości z subwencji czy środków z budżetu państwa”;

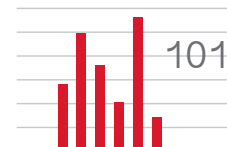
„wypłata wynagrodzeń nauczycieli bezpośrednio z budżetu państwa”;

„gmina powinna otrzymywać dotację na wynagrodzenia nauczycieli i pochodne od wynagrodzeń”.

Nauczyciele to główny koszt systemu oświaty, a jednocześnie jej główny zasób. Ich wynagrodzenia i – szerzej – warunki zatrudniania są uregulowane w specjalnych przepisach, co jak pokazano bardzo utrudnia samorządom prowadzenie własnej polityki wobec tej grupy zawodowej². Stąd też obok stwierdzeń, że te wynagrodzenia powinny być pokrywane z budżetu państwa, kilku ankietowanych stwierdziło, że należy zlikwidować Kartę Nauczyciela.

Przedstawiciele samorządów wskazują również, że nowe obowiązki, które rząd narzuca samorządom w zakresie oświaty, powinny być finansowane bezpośrednio z budżetu państwa, a nie poprzez algorytm:

² Warto przypomnieć, że już procedowano w Sejmie projekt ustawy, który zakładał taką zmianę (Druk Sejmowy 732, 2016).



„rozporządzenia wprowadzające obowiązek prowadzenia zajęć w szkołach powinny być finansowane przez budżet państwa w całości, a nie określane przez jakieś algorytmy niezrozumiałe i trudne do przeliczeń”.

Takie rozwiązanie niewątpliwie poprawiłoby przejrzystość podziału środków publicznych i pozwoliło ocenić, czy kierowane środki są adekwatne do ponoszonych przez samorządy kosztów.

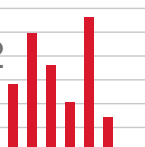
Ponad połowa przedstawicieli samorządów, w tym szczególnie powiatowych (77%), uznała, że powinna być stworzona subwencja na zadania z zakresu pomocy społecznej. Prawie co piąty przedstawiciel powiatu wskazał to rozwiązanie jako najbardziej pożądaną zmianę w systemie.

Jak pokazano przy rozważaniach o zmianach dochodów własnych, na ten cel można by skierować środki, które dziś zasilają niektóre fundusze celowe.

Dość dużym poparciem ankietowanych (ponad połowy) cieszyłaby się również tzw. subwencja środowiskowa. Ideą takiej subwencji jest rekompensata strat rozwojowych, jakie ponoszą samorządy w związku z istnieniem na ich terenie obszarów chronionych. Projekt wprowadzenia takiej subwencji był rozpatrywany w 2013 r. Jednak nie została ona przyjęta (Druk Sejmowy 1192, 2013). Argumentowano m.in. że ewentualne straty rozwojowe są już rekompensowane w systemie subwencji wyrównawczych. Jednak należy przypomnieć, że system wyrównywania sytuacji samorządów w Polsce jest mocno krytykowany. Szczególnie ze względu na fakt, że w algorytmach podziału brakuje większej liczby elementów, które odnoszą się nie tylko do dochodów, ale również (a nawet przede wszystkim) do potrzeb wydatkowych (Mackiewicz-Łyziak & Malinowska-Misiąg, 2008; Swianiewicz, 2011, p. 131 i dalsze). Potwierdzają to odpowiedzi skarbników dotyczące propozycji wprowadzenia zmian w algorytmie podziału wyrównawczej i równoważącej części subwencji. Około 80% skarbników zgodziło się z taką propozycją, a jedynie 4–8% była przeciwna. W odpowiedziach otwartych znalazło się kilka sugestii, jakie elementy powinny być brane pod uwagę, szczególnie w wyliczeniach dotyczących dochodów powiatów. Przedstawiciele tych samorządów sugerowali m.in. uwzględnienie w algorytmie długości dróg powiatowych i wydatków na prowadzenie działalności leczniczej. Jeden ze skarbników wskazał konkretny problem w aktualnym sposobie wyliczania części równoważącej subwencji ogólnej:

„Błędem jest wyliczanie części równoważącej subwencji ogólnej na podstawie wydatków (ogółem) na rodziny zastępcze. W związku ze sposobem realizacji pieczy zastępczej, może dochodzić do przypadków, gdzie jest nie wyda ani złotówki własnych środków na rodziny zastępcze (bo wydatki związane są z porozumieniami, na podstawie których otrzymuje dochody od innych jst), a naliczona zostanie część równoważąca subwencji. Należy do podstawy obliczeń przyjmować tylko wydatki ze środków własnych powiatu i w przeliczeniu ma mieszkańców powiatu”.

Spytaliśmy również skarbników o problem wpłat na subwencję równoważącą (tzw. janosikowe). Zdania respondentów są podzielone, co jest uzależnione m.in. od tego, czy jednostka płaci „janosikowe”. Wśród przedstawicieli samorządów, którzy określili swoje jednostki jako bogate i raczej bogate, 43% poparło tę propozycję, a 30% odrzuciło. Natomiast w przypadku samorządów biednych proporcje były odwrotne (19% skarbników tych jednostek propozycję poparło i 42% odrzuciło). Obowiązkowe wpłaty najbogatszych samorządów pojawiły się w systemie polskich finansów lokalnych w 2004 r. Miały na celu spłaszczenie nierówności dochodowych między samorządami. Ten typ wyrównywania jest rozwiązaniem kontrowersyjnym, gdyż oznacza karanie najbogatszych. Jednocześnie była to odpowiedź na zwiększone nierówności między samorządami, w związku z przyznaniem im większych udziałów w PIT. Jednak ponownie należy przypomnieć, że system wyrównywania nie powinien skupiać się na nierównościach dochodowych, a raczej na kwestiach pokrycia niezbędnych wydatków. Potwierdzają to informacje o najbardziej pożądanym przez skarbników zmianach w systemie transferów. Skarbnicy wyróżnili kwestie adekwatności środków do zadań (tego ich zdaniem dotyczą zarówno konieczne zmiany w sposobie szacowania dotacji na zadania zlecone, jak i zmiany w systemie subwencji oświatowej).



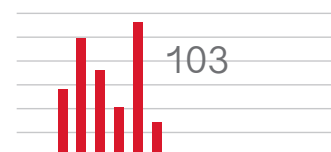
3.3. Podsumowanie

Zmiany w systemie dochodów samorządowych w Polsce są konieczne. Nasze badanie nie daje możliwości analizy kompleksowych rozwiązań, jednak pozwala wskazać elementy tych rozwiązań, które są najłatwiejsze i najtrudniejsze do zaakceptowania przez przedstawicieli samorządów. Umożliwia również przyjrzenie się, które z elementów systemu wymagają najszybszej i najbardziej dogłębnej zmiany.

W opinii ankietowanych najbardziej pożądanym jest zwiększenie dochodów transferowych oraz udziałów w podatkach centralnych. Jednym z najważniejszych problemów jest dziś, według respondentów, finansowanie oświaty. Subwencja jest w ich opinii niewystarczającym wsparciem zadań, jakie samorządy muszą sfinansować w tym obszarze. Zasadnicza większość ankietowanych uważa, że sposób obliczania części oświatowej subwencji ogólnej powinien zostać uproszczony.

Sugerują oni także, że winien zostać wprowadzony standard finansowy, który będzie stanowił podstawę tych wyliczeń. Kolejną kwestią, wskazywaną przez zasadniczą większość skarbników, jest niedoszacowanie dotacji na zadania zlecone. Ankietowani uważają, że dotacje te nie uwzględniają wzrostu kosztów realizacji tych zadań, w tym wzrostu wynagrodzeń.

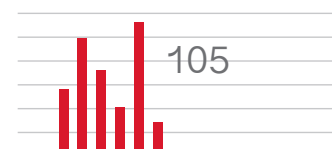
Spośród dochodów własnych najbardziej oczekiwane przez skarbników jest zwiększenie udziałów w podatkach centralnych. W ich opinii powinny wzrosnąć zwłaszcza udziały samorządów w PIT. Ankietowani również chcieliby, aby samorządy miały udziały w dochodach z podatku VAT. Jednocześnie skarbnicy nie są chętni do wprowadzania nowych podatków lokalnych ani zwiększania władztwa podatkowego w już istniejących. Wręcz odwrotnie, w otwartych wypowiedziach często pojawiały się sugestie, że własne decyzje samorządów odnośnie stawek podatkowych powinny zostać ograniczone. Duża część skarbników powiatów nie uważa także za słuszną wprowadzanie podatków dla ich samorządów. Jednocześnie to skarbnicy powiatów w otwartych wypowiedziach najczęściej wskazywali na różne nowe formy finansowania samorządu powiatowego – m.in. zasugerowali, aby samorządy miały udział w dochodach funduszy celowych, aby niektóre z tych funduszy zlikwidować i przekazać ich dochody samorządom powiatowym.



BIBLIOGRAFIA

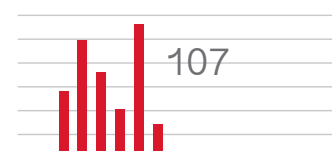
- Babczuk, A. (2012). *Zadłużenie spółek komunalnych w Polsce. Próba oceny skali i zróżnicowania regionalnego*. „Finanse Komunalne” 9 (164), 5–16.
- Bailey, S. (1999). *Local government economics*. MacMillan.
- Besley, T., & Case, A. (1995). *Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition*. „The American Economic Review” 85(1), 25–45. <https://doi.org/10.2307/2117994>
- Bober, J., Hausner, J., Izdebski, H., Lachiewicz, W., Mazur, S., Nelicki, A., Zawicki, M. (2013). *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*.
- Bukowska, G., & Siwińska-Gorzela, J. (2016). *Czy konkurencja determinuje wielkość inwestycji gmin miejskich w Polsce?* „Gospodarka Narodowa” 6 (286), 95–114.
- CBOS. (2018). *Wybory samorządowe a poczucie podmiotowości obywatelskiej*. Warszawa.
- Cyrankiewicz, M. (2016). *Skarbnik – praca w samorządzie*. „Rzeczpospolita” 17/03.
- Dafflon, B. (2010). *Local debt: from budget responsibility to fiscal discipline*.
- Drogosz-Zabłocka, E., Kopańska, A., & Stasiowski, J. (2016). *Między subwencją a budżetem – czemu (nie)służy algorytm subwencji oświatowej w Polsce*. „Polityka Społeczna” 8, 17–24.
- Druk Sejmowy 1192. (2013). *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*.
- Druk Sejmowy 732. (2016). *Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw*.
- Eyraud, L., & Lusinyan, L. (2011). *Decentralizing Spending More than Revenue: Does It Hurt Fiscal Performance?* „IMF Working Papers” 11(226), 1. <https://doi.org/10.5089/9781463904944.001>

- Filipiak, B. Z. (2016). *Wykorzystanie statystyki publicznej do oceny stabilności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*. „Wiadomości Statystyczne” 11 (666), 13–33.
- FitchRatings. (2018). *Przegląd rynku nieskarbowych instrumentów dłużnych* (t. 6). Warszawa.
- Gałązka, A., & Sierak, J. (1998). *Gospodarka budżetowa a potrzeby inwestycyjne gmin*. Warszawa: Municipium.
- Herbst, M., Herczyński, J., & Levitas, A. (2009). *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości*. Scholar.
- Herczyński, J., & Siwińska-Gorzelałak, J. (2010). *Administracyjna waga wiejska w algorytmie podziału subwencji oświatowej*. Warszawa.
- Hulbert, C., & Vammalle, C. (2016). *Monitoring Sub-central Governments' Debts: Practices and Challenges in OECD Countries*.
- Janeba, E., & Osterloh, S. (2012). *Tax and the city: A theory of local tax competition and evidence for Germany*. „ZEW Discussion Papers”, 12-005.
- Kaczurak-Kozak, M. (2010). *Główny księgowy w jednostkach samorządu terytorialnego – jego rola, zakres kompetencji i status*. PWSZ IPIA STUDIA LUBUSKIE, IV.
- Kopańska, A. (2014). *Efektywność decentralizacji. Analiza zdecentralizowanego dostarczania dóbr o charakterze ponadlokalnym*. (DIFIN, Ed.). Warszawa.
- Kopańska, A., Bartczak, A., & Siwińska-Gorzelałak, J. (2008). *Partnerstwo publiczno-prywatne. Podmioty prywatne w realizacji zadań publicznych sektora wodno-kanalizacyjnego*. Warszawa: CeDeWu.
- Kopańska, A., & Bukowska, G. (2016). *Radni wobec decentralizacji oświaty*. „EDUKACJA Quarterly” 139(4).
- Kopańska, A., & Sztanderska, U. (Eds.). (2015). *Prywatne i publiczne wydatki na oświatę*. Instytut Badań Edukacyjnych.
- Kopańska, A., & Witkowski, K. (2003). *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: DIFIN.
- Köppl Turyna, M., Kula, G., Balmas, A., & Waclawska, K. (2016). *The effects of fiscal decentralisation on the strength of political budget cycles in local expenditure*. „Local Government Studies”, 42(5), 785–820. <https://doi.org/10.1080/03003930.2016.1181620>
- Kornberger-Sokołowska, E. (2001). *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Liber.
- Levitas, A. (2015). *Local Government Reform as State Building: What the Polish Case says about “Decentralization”*. Studies in Comparative International Development, 1–22. <https://doi.org/doi:10.1007/s12116-015-9203-5>
- Łukomska, J., & Swianiewicz, P. (2015). *Polityka podatkowa władz lokalnych w Polsce*. Municipium. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.1928.0089>
- Mackiewicz-Łyżiak, J., & Malinowska-Misiąg, E. (2008). *Wyrównywanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego*.



- Madies, T., & Dethier, J.-J. (2012). *Fiscal Competition in Developing Countries: a Survey of the Theoretical and Empirical Literature*. „Journal of International Commerce, Economics and Policy” (Vol. 03). <https://doi.org/10.1142/S1793993312500135>
- Majewski, Z. (2017). *W obronie skarbnika*. „Wspólnota” 16/12.
- Malinowska-Misiąg, E., & Misiąg, W. (2017). *Efektywność transferów wyrównawczych pomiędzy sektorem rządowym a samorządowym w Polsce*. „Finanse” (1).
- Malinowska-Misiąg, E., Misiąg, W., & Tomalak, M. (2016). *Algorytmy podziału środków publicznych*. Rzeszów.
- Marchewka-Bartkowiak, K., & Wiśniewski, M. (2012). *Indywidualny wskaźnik zadłużenia JST – ocena krytyczna i propozycje zmian*. Biuro Analiz Sejmowych, 21(88), 1–6.
- Ministerstwo Finansów. (2017). *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2016 rok*. Warszawa.
- Ministerstwo Finansów. (2018). *Sprawozdania z wykonania Budżetu Państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa.
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. (1989). *Public finance in theory and practice* (5th ed.). McGraw-Hill Book Company.
- Neneman, J., & Swianiewicz, P. (2013). *Koncepcje, warianty i konsekwencje wprowadzenia PIT-u komunalnego w Polsce*. Warszawa.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. Harcourt Brace Jovanovich Inc.
- Oates, W. E. (2005). *Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism*. *International Tax and Public Finance*, 12, 349–373.
- Oates, W. E., & Schwab, R. M. (1988). *Economic competition among jurisdictions: efficiency enhancing or distortion inducing?* „Journal of Public Economics”, 35(3), 333–354. [https://doi.org/10.1016/0047-2727\(88\)90036-9](https://doi.org/10.1016/0047-2727(88)90036-9)
- Patrzalek, L. (1999). *Finanse samorządowe*. Wrocław: Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu.
- Perło, D., Poniatowicz, M., & Salachna, J. (2010). *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Piotrowska-Marczak, K. (Ed.). (2009). *Federalizm fiskalny w teorii i praktyce*. Warszawa: DIFIN.
- Pokrywka, Ł. (2013). *Monitoring zadłużenia miast wojewódzkich*.
- Poniatowicz, M. (2011). *Limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie kryzysu finansów*. „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu” (21), 291–305.
- Prud’homme, R. (1995). *The Dangers of decentralization*. „The World Bank Economic Review” 10(2), 201–220.
- Radwan, A. (2017). *Skarbnik przez radę (nie)chroniony*. „Gazeta Prawna”, 30/11.
- RIO. (2014). *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Przestrzeganie ustawowych limitów zadłużenia i jego spłaty*. Łódź.

- RIO. (2016). *Niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego*. Łódź: RIO.
- RIO. (2017). *Sprawozdania z działalności RIO i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2016 r.* Warszawa.
- RIO. (2018). *Sprawozdania z działalności RIO i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2017 r.* Warszawa.
- Rubin, I. (1988). *Municipal enterprises: exploring budgetary and political implications*. „Public Administration Review”, January/Fe, 542–550.
- Salachna, J. (2008). *Odpowiedzialność za nieprzestępowanie procedury tworzenia i wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Salachna, J. (2010). *Nowe instytucje prawne zarządzania długiem w samorządzie terytorialnym – założenia a realia zastosowania*. (w:) H. Litwińczuk (Ed.), *Prawo europejskie – 5 lat doświadczeń w polskim prawie finansowym* (str. 207–220). Warszawa.
- Samorząd 3.0*. (2013). Warszawa.
- Stanny, M., & Strzelczyk, W. (2017). *Pomiar kondycji finansowej jednostek samorządu lokalnego – kwerenda międzynarodowa. Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, 49(1), 372–383. <https://doi.org/10.15584/nsawg.2017.1.28>
- Surówka, K., & Winiarz, M. (2014). *Kierunki zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*. Kraków.
- Swianiewicz, P. (2011). *Finanse samorządowe; koncepcje, realizacja; polityki lokalne*. Warszawa: Municipium.
- Swianiewicz, P., Gendźwił, A., Łukomska, J., & Kurniewicz, A. (2016). *Wielkość gmin i powiatów a sprawność ich funkcjonowania*. Warszawa: Scholar.
- Szołno-Koguc, J. (2011). *Dylematy skuteczności kontroli finansów publicznych (na przykładzie regionalnych izb obrachunkowych)*. „Zeszyty Naukowe PTE” (10).
- Tiebout, C. M. (1956). *A Pure Theory of Local Expenditures* Charles. „The Journal of Political Economy” 64(5), 416–424.
- Trutkowski, C. (2016). *Skuteczny urząd samorządowy. Rozwój kompetencji kadr jako element budowy sprawnej administracji lokalnej*. Warszawa: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej.
- Wang, X., Dennis, L., Sen, Y., & Tu, J. (2007). *Measuring Financial Condition: A Study of U.S. States*. Public Budgeting & Finance, (Summer), 1–21. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5850.2007.00872.x>
- Warner, M., & Hebdon, R. (2001). *Local government restructuring: Privatization and its alternatives*. „Journal of Policy Analysis and Management” 20(2), 315–336. <https://doi.org/10.1080/02589349408705001>



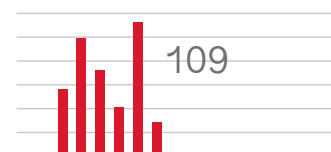


Posłowie

Jaka przyszłość dla zawodu skarbnika?

Raport, którego czytanie właśnie ukończyłem, pokazuje bardzo szeroko portret skarbnika polskiego samorządu A.D. 2018. Wielu skarbników pamięta początek lat 90., kiedy polska samorządność odradzała się na nowo, wielu zaczęło pracę w latach 2000., lub później. Wszyscy musieli zmagać się z wyzwaniami, które kształtowały polską samorządność w tym okresie. Na początek – organizacja urzędów, układanie procesów, poszukiwanie, zatrudnianie i szkolenie kompetentnych pracowników. Potem, pod koniec lat 90., zmiany wynikające z reformy administracyjnej, nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 2003 roku, kryzysy lat 2001-2003 i 2008-2011. Wreszcie wejście w życie ustawy o finansach publicznych z 2009 roku, wraz z jej artykułem 243 i wprowadzeniem wieloletnich prognoz finansowych. Dzisiaj wyzwania, które stoją przed skarbnikami, są nie mniej wymagające. Zastanówmy się więc, jaka przyszłość stoi przed skarbnikami jako zawodem i jako bardzo istotną funkcją w każdym samorządzie.

Od 2011 roku wprowadzono obowiązek przygotowywania wieloletnich prognoz finansowych, które wymuszają prognozowanie co najmniej 3-letnie, a najczęściej w perspektywie terminu spłaty zaciągniętych zobowiązań dłużnych. Będąc świadomym krytyki skierowanej ku tym dokumentom i niewątpliwym ich niedostatkom, trzeba zauważyć, że od tego czasu zapoczątkował się trend, który będzie coraz bardziej się wzmacniał. Jest to skierowanie coraz większej uwagi skarbników na funkcję dyrektora finansowego samorządu, rozumianą jako aktywna rola w strategicznym zarządzaniu finansowym jednostki. W odróżnieniu od funkcji głównego księgowego, którego z natury rzeczy najbardziej interesuje prawidłowe ewidencjonowanie i raportowanie zdarzeń przeszłych, dyrektora finansowego interesuje przyszłość i możliwość wpływania na nią. Jak wynika z ankiet, już dziś skarbnicy pełnią bardzo ważną funkcję w zakresie kształtowania polityki finansowej jednostek samorządowych, lecz wraz z coraz mniejszą dostępnością dotacji w przyszłych latach (o czym dalej) i coraz większym znaczeniem własnych i dłużnych źródeł finansowania rozwoju, rola skarbnika w tym zakresie zdecydowanie wzrośnie.



Dzisiaj perspektywa realnego planowania zazwyczaj kończy się na 2-3 latach (tyle zazwyczaj obejmują realne plany inwestycyjne i przygotowane pod nie źródła finansowania), już niedługo okres ten będzie musiał wydłużyć się do 5-7 lat. Związane jest to dodatkowo z modyfikacją od 2026 roku indywidualnego wskaźnika zadłużenia, którego wyliczenie obejmie 7 lat i będzie bazowało jedynie na wypracowanych nadwyżkach operacyjnych (bez sprzedaży majątku). Warto sobie uświadomić, że pierwszym rokiem z siedmiu lat, który będzie brany pod uwagę w 2026 r. – jest rok 2019. Myśląc (czy ktoś już o tym myśli?) o możliwości finansowania inwestycji i spłacie zadłużenia w roku 2026, należy rozpocząć działania już dziś, zwłaszcza jeśli nadwyżka operacyjna ma wartość za niską w stosunku do przewidywanych potrzeb.

Już samo wprowadzenie zmodyfikowanego indywidualnego wskaźnika zadłużenia w wersji przejściowej na lata 2020-2025 będzie stanowiło dużą zmianę. Jej znaczenie poznamy najprawdopodobniej dopiero na jesieni 2019 roku, wraz z przygotowaniem budżetów i wieloletnich prognoz finansowych na rok 2020 i na lata kolejne. Modyfikacja arytmetyczna (zastąpienie w mianowniku dochodów ogółem dochodami własnymi i subwencjami) może w wielu przypadkach zmienić relację nierówności w sposób dla skarbników nieprzewidywany. Brak możliwości przetestowania tych relacji w systemie Besti@ stanowi dużą niedogodność i ryzyko. Może się to skończyć wieloma stresującymi sytuacjami i problemami, na których rozwiązanie nie będzie już czasu.

Przewiduje się (prace nad budżetem UE ciągle trwają), że Polska w kolejnej unijnej perspektywie budżetowej otrzyma co najmniej 20% środków mniej niż obecnie. Minimalne poziomy wkładów własnych zwiększą się z 15% do 30%, a w województwach bogatszych (mazowieckie, wielkopolskie) – nawet do 50%. W celu zachowania podobnego poziomu inwestycji, samorządy będą musiały wyłożyć dwa razy więcej środków własnych, także pozyskanych z kredytu komercyjnego. Rola skarbnika jako doradcy finansowego i dyrektora finansowego zdecydowanie wzrośnie. Być może zmieni się też nastawienie skarbników do korzystania z zadłużenia jako narzędzia wspomagania rozwoju samorządów, bo nie będzie już innej możliwości. Musimy brać pod uwagę, że wraz z bogaceniem się społeczeństwa wzrastają oczekiwania społeczne w zakresie infrastruktury i poziomu usług komunalnych, a więc trudno założyć, że proces inwestycyjny się spowolni lub zatrzyma. Raczej wzrośnie oczekiwanie wobec skarbników, że „coś wymyślą”. To „coś” – to będą nowe konstrukcje finansowania, czy to oparte na PPP, czy na wykorzystaniu bardziej skomplikowanych produktów finansowych (np. obligacje przychodowe lub powierzanie zadań własnych spółkom komunalnym, wraz ze zobowiązaniem ich do finansowania inwestycji). Poziom zadłużenia, który ustabilizował się w latach 2015-2017, na pewno wzrośnie. Już w roku 2018 wzrósł z 69 mld zł (na koniec 2017 r.) do 76 mld zł, a planowany na koniec 2019 roku poziom to 88,9 mld zł.

Niewątpliwie, bardzo dużym wyzwaniem dla wielu samorządów, a szczególnie dla ich skarbników, będzie depopulacja wielu miast czy gmin. Spowoduje ona spadek (lub stagnację) dochodów, a przez to trudności z wypracowaniem środków na utrzymanie wymaganego poziomu usług komunalnych czy inwestycji. A to przyczyni się do dalszej depopulacji. Już dziś wiele miast i gmin konkuruje z sąsiadami, zachęcając ich mieszkańców do przenoszenia się – oferując lepszy poziom infrastruktury czy usług (transport, kanalizacja, mieszkania na wynajem). Takie zjawiska mogą spowodować coraz większe zróżnicowanie między „wygranymi” a „przegranymi” przemian i pogłębienie różnic między obszarami bogatszymi i dobrze rozwiniętymi, a obszarami pozostającymi w stagnacji. Niewątpliwie, w przeciwdziałaniu takim zjawiskom duża rola przypadnie państwu i transferom dochodowym, które będą musiały być zmodyfikowane w stosunku do ich dzisiejszego kształtu.

Czy wszyscy skarbnicy są do tych zmian przygotowani? Niewątpliwie nie. Zastanówmy się więc, jakich cech należy szukać w osobach mających pełnić tę funkcję, lub nad jakimi cechami powinny pracować osoby, które dziś są skarbnikami i chcą się w tej funkcji dalej rozwijać.

Oczywistą cechą wydaje się gotowość na zmiany. Tempo zmian społecznych, technologicznych czy prawnych w ostatnich latach przyspieszyło do takiego stopnia, że umiejętność szybkiego dostosowania staje się jednym z głównych wyznaczników sukcesu na wielu stanowiskach, związanych z zarządzaniem w sektorze publicznym. Dziś wielu skarbników prezentuje postawę negującą konieczność zmian w prowadzonej polityce finansowej, akcentując stałość i tradycję jako cechy najważniejsze. Tymczasem to, co było dobre jeszcze 10 czy 15 lat temu, dziś już do odniesienia sukcesu nie wystarcza: wymagana jest kreatywność oraz otwartość na nowinki technologiczne i finansowe. Bez tej otwartości i gotowości do kwestionowania *status quo* skarbnik skaże swój samorząd na stagnację lub brak skorzystania z szans.

Inną cechą, która wydaje się ważna z punktu widzenia zarządzania, jest umiejętność nawiązania relacji i wpływu na zarządzających samorządem, w tym radnych. Skarbnik musi być gotowy proponować rozwiązania nieznanе osobom bez przygotowania finansowego, umieć je w przystępny sposób wytłumaczyć – i przeformułować korzystne decyzje. Ta umiejętność, w połączeniu z kreatywnością skarbnika, spowoduje, że efektywność zarządzania finansowego w samorządzie wzrośnie – z pożytkiem dla kondycji finansowej jednostki samorządowej i możliwości zapewnienia wysokiego poziomu usług społecznych.

Dopiero na trzecim miejscu zwróciłbym uwagę na umiejętności analityczne. Nie deprecjonując ich znaczenia, należy stwierdzić, że nowoczesny skarbnik coraz mniej będzie zajmował się pracami analitycznymi, a coraz bardziej skupi się na nabyciu umiejętności pozwalających na to, żeby wnioski wynikające z liczb dotarły do decydentów na poziomie wykonawczym i uchwałodawczym – i spowodowały podjęcie odpowiednich decyzji.

Skarbnik to w każdym niemal samorządzie funkcja prestiżowa – i jednocześnie najbardziej wymagająca. Podejmują się jej zazwyczaj osoby ambitne, nie obawiające się odpowiedzialności i gotowe na wyzwania. Są najczęściej liderami w swojej społeczności, mają możliwość wpływu na jej kształt w krótszym i dłuższym terminie. Zmiany, które nastąpią w sektorze samorządowym w najbliższych latach, niewątpliwie spowodują kolejne wyzwania, konieczność zmian i dostosowania się. Miejmy nadzieję, że środowisko skarbników wypracuje do tego czasu narzędzia do kształtowania wspólnego przekazu dla świata polityki tak, aby ich głos był słyszany i wpłynął na konieczne zmiany ustawodawcze.

Mariusz Gołaszewski

Ekspert i praktyk rynku kapitałowego, przeprowadził dla samorządów ponad 500 projektów w zakresie finansowania inwestycji i usuwania problemów z długami. Absolwent Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie i Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, posiadacz dyplomów Professional Risk Manager oraz ACCA, a także uprawnień księgowego budżetowego. Wykładowca akademicki i szkoleniowiec. Prezes Zarządu Aesco Group, instytucji zajmującej się audytami, a także opracowywaniem i oferowaniem rozwiązań dla jst w zakresie zarządzania finansami i zadłużeniem.



Redakcja językowa i korekta: Katarzyna Spychalska

Projekt i opracowanie graficzne: Tomasz Maniewski



Copyright by:
Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej
Warszawa 2019

ISBN: 978-83-64748-10-3

Wydawca:
Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej

00-680 Warszawa
ul. Żurawia 43

www.frdl.org.pl

Nakład: 3000 egz.

*Fundacja Rozwoju
Demokracji Lokalnej*



www.frdl.org.pl

PARTNER WYDANIA



ISBN 978-83-64748-10-3