

Samorządowe inwestycje z dotacjami



Profesor Michał Kulesza, twórca reformy samorządowej, wykładowca Uniwersytetu Warszawskiego, partner w kancelarii „Domański, Zakrzewski, Palinka” przedstawia uwarunkowania dotyczące wdrażania projektów europejskich przez samorządy.

■ Panie Profesorze, porozmawiajmy o samorządach i ich zdolności do wdrażania projektów europejskich. Chciałabym zapytać, co tak naprawdę warunkuje obecnie sytuację miast, gmin czy powiatów?

– Najważniejszym zewnętrznym uwarunkowaniem jest oczywiście nadciągający kryzys. Jest to zagrożenie na tyle poważne, że muszą być podjęte pewne środki zapobiegawcze. A podstawowym środkiem zapobiegawczym w czasie kryzysu są oszczędności.

Oszczędzać muszą wszyscy – kiedy mamy kryzys w domu, także oszczędzamy, nie kupujemy pewnych rzeczy, a inne kupujemy w późniejszym czasie. Z samorządami jest identycznie – muszą być oszczędne, muszą powściągnąć rozrzutność przy gospodarowaniu swoimi zasobami. Muszą wybierać rzeczy ważne, a te mniej ważne odkładać na później. Zasada ta obowiązuje tak w samorządzie, jak w domu i w państwie. Tym bardziej że budżet samorządowy obciążony jest zawsze różnymi zobowiązaniami o charakterze długoterminowym, w tym – wydatkami sztywnymi, z których trzeba się wywiązać.

■ Czy poza kryzysem są jeszcze inne istotne uwarunkowania, zwłaszcza te wewnętrzne, na które wpływ ma sam samorząd?

– Oczywiście występują uwarunkowania, w samym samorządzie, związane z zadłużeniem. Jeszcze 15 czy 20 lat temu mówiło się, że to samorządy są w Polsce bardziej gospodarne i oszczędne niż władza centralna, i że pod światło oglądają każdą złotówkę. Ale – niestety – tak było dawniej, gdy do ambicji każdego samorządu należało poszukiwanie rezerw w posiadanych zasobach finansowych, kadrowych, majątkowych, organizacyjnych. Dziś bywa niekiedy inaczej, napływ środków europejskich przyniósł więcej „łatwego pieniądza”, część samorządów stała się dość rozrzutna, zdarza się też, że nad gospodarnością górują ambicje.

Te ambicje są zresztą, w dużym stopniu, zrozumiałe. W każdym mieście, w każdej gminie musi być stadion, basen, hala sportowo-rekreacyjna. I ja się temu nie dziwię – gminy działają na rzecz swoich mieszkańców, chcą też podnosić swoją pozycję w skali regionu. Działania te związane są z konkurencją między regionami, miastami, gminami, spośród których każdy chce być najlepszy, żeby przyciągnąć inwestorów, mieszkańców, turystów. Tyle tylko, że ja jako mieszkaniec Warszawy mam tu parę stadionów, ale żaden nie jest pod moimi oknami, mam wiele szpitali, ale do tego, w którym się lecę, muszę dojechać około 15 km. To oznacza, że na terenach wiejskich też można do pewnych urządzeń czy usług dojeżdżać, np.

do sąsiedniej gminy czy do miasta powiatowe-
go. Kryty basen, stadion czy halę sportową ktoś
będzie musiał utrzymać, a nie tylko zbudować.
Budowa takiego obiektu nie jest problemem,
jest jedynie technicznym zadaniem. Powstaje
natomiast pytanie, kto utrzyma ten obiekt?
Może okazać się, że na stadionie będzie od-
bywał się jeden doroczny festyn albo mecz,
a na basenie będzie pływało niewielu miesz-
kańców. Występuje tu tzw. efekt skali – pew-
nych rzeczy, zwłaszcza tych, których nie zali-
czamy do usług podstawowych, nie warto
budować dla zbyt małej liczby potencjalnych
użytkowników. Mimo więc, iż każdy samorząd
chce być najlepszy, powinien zawsze gospodarować
swoimi zasobami w granicach racjo-
nalności. Granice te wyznacza ekonomia
i zwłaszcza ryzyko popytowe, wszystko to po-
winno być obliczone, zanim zapadnie decyzja
inwestycyjna. W rezultacie okaże się zapew-
ne, że nie wszystkie te obiekty muszą powstać
w każdej gminie. Mogłyby powstać dla kilku są-
siadujących gmin albo dla całego powiatu.
Wtedy samorządy mogłyby zrealizować także
inne projekty, być może bardziej potrzebne
mieszkańcom.

Niekiedy jednak marnotrawstwo środków
publicznych wynika wprost z obowiązującego
prawa. Przepisy dotyczące pomocy społecz-
nej mówią, że na określoną liczbę mieszkań-
ców powinien przypadać jeden asystent spo-
łeczny. Ale po co? W jednej gminie będzie to
zdecydowanie za dużo, w innej – za mało.
Innego przykładu dostarcza Karta Nauczycie-
la – przywilej socjalny z innych czasów, który
dziś uniemożliwia restrukturyzację oświaty
i powoduje ogromne wydatki, które ponosić
muszą samorządy.

Jeszcze inny przykład – szpitale. Były budo-
wane w różnym czasie z uwzględnieniem sta-
nu zdrowotności publicznej oraz zadań i zasad
funkcjonowania ówczesnego systemu ochro-
ny zdrowia. Dzisiejszy system ochrony zdro-
wia opiera się na kontrakcie placówki z NFZ.
Ten kontrakt jest dość „chudy”. Nie chcę po-
wiedzieć, że bywa tak, iż pół szpitala stoi pu-
ste, jednak często już we wrześniu szpitale

zapisują pacjentów nie na zabieg, tylko do ko-
lejki medycznej... na przyszły rok. Współcze-
sny system odmawia szpitalom publicznym
prawa do pobierania opłat od pacjentów, któ-
rzy chcą leczyć się poza ubezpieczeniem zdro-
wotnym, tzn. wolą zrezygnować z wątpliwego
przywileju półrocznego oczekiwania w kolejce
na operację finansowaną ze środków publicz-
nych. Prowadzi to do systemowego marnotraw-
stwa, bo ludzie szukają dojścia do lekarza
poprzez prywatne wizyty, operują się w prywat-
nych placówkach, a publiczny szpital, w pełni
wyposażony i przygotowany do udzielania
świadczeń zdrowotnych, nie może ich udzie-
lać, nie zarabia na swoje wydatki, ale... kosz-
tuje.

■ Czy wpływ na działalność inwestycyjną samorządów powoduje zdolność do współdziałania?

– Tak. Polskie samorządy cechuje dość słaba
zdolność do współpracy. Niejeden wójt,
burmistrz czy starosta czuje się jak „panisko”
u siebie. Oczywiście ma do tego prawo. Ale
dzisiaj współdziałanie jest nie tylko warunkiem
większej racjonalności wydatków publicznych,
o czym poprzednio, lecz także warunkiem uzy-
skania przez samorządy środków finansowych
z funduszy europejskich po 2014 roku. Nowa
perspektywa finansowa UE zakłada *multilevel
governance*, czyli współdziałanie między pię-
tami władzy przy podejmowaniu i realizacji
przedsięwzięć różnego rodzaju. Jest to bardzo
mocno związane z tym, o czym wspomniałem
wcześniej – musimy skupić się na ustalaniu
priorytetów. Z pieniędzmi europejskimi nie jest
tak, że tu weźmiemy na kawałek drogi, tam na
inny, a tu na kolejne dwa km, bo wtedy te środki
są marnotrawione. Fundusze europejskie to
środki, które mają służyć potrzebom rozwojo-
wym w skali lokalnej, regionalnej czy krajowej.
Trzeba zatem najpierw zidentyfikować podsta-
wowe cele prorozwojowe i dopiero potem, wła-
śnie na te cele, spożytkować fundusze unijne.

Słaba zdolność samorządów do współdzia-
łania kryje też sama w sobie dodatkowe za-
grożenie. Jeżeli samorządy nie będą ze sobą

współdziałały, pojawić się mogą pomysły decentralizacji zarządzania. Z punktu widzenia państwa pewne zadania muszą być realizowane. Jeżeli samorządy z jakichś względów nie będą chciały czy umiały w tych sferach współdziałać, państwo może zechcieć wprowadzać rozwiązania odgórne ograniczające swobodę samorządów.

■ **Powinno się zatem najpierw wyznaczyć priorytety w skali państwa, potem regionu, a na końcu lokalnej. Oczywiście oszczędności czynimy w każdej skali, bo wszędzie tkwią poważne rezerwy?**

– Dokładnie tak. Kiedy przychodzi czas oszczędności, to z czego będziemy rezygnować? Czy z rzeczy najważniejszych, czy z tych drobniejszych, chociaż też miło by było je mieć? Najpierw staramy się eliminować marnotrawstwo, potem rezygnujemy z rzeczy mniej istotnych, by chronić nasze priorytety – i to jest właśnie droga postępowania w czasie kryzysu.

■ **Panie profesorze, czy Pana zdaniem, nasze samorządy stać na wdrażanie projektów europejskich?**

– Jest to ważne pytanie. Muszę powiedzieć, w wielkim skrócie, że w Polsce są pod tym względem dwie duże grupy samorządów. W uproszczeniu – z jednej strony mamy tu samorządy miejskie oraz regionalne. One dobrze radzą sobie z wykorzystaniem funduszy europejskich. W tych trudnych warunkach ekonomicznych to właśnie miasta przyciągają inwestorów i są w stanie realizować projekty europejskie. Są biegunami rozwoju. Z drugiej strony, też w uproszczeniu, jest bardzo znacząca grupa samorządów zwłaszcza wiejskich i powiatowych, których kondycja finansowa jest kiepska, i które niemal nie korzystają z funduszy unijnych. Często są to samorządy mało nowoczesne, w których ambicje górują nad ekonomicznym rozsądkiem, gdyż w szczególności brakuje właśnie zdolności do współdziałania i wspólnego wyznaczania priorytetów. Tymczasem ukryte rezerwy leżą dziś we współ-

działaniu i połączonym potencjale ludnościowym.

Przykładowy, przeciętny, powiat ziemski skupia ok. ośmiu gmin i liczy ok. 80 tysięcy mieszkańców, czyli mniej więcej tyle, ile liczy przeciętne miasto na prawach powiatu. Wystarczy spostrzec ten potencjał ludnościowy i zarazem ekonomiczny i dobrze go wykorzystać. Współdziałanie kilku gmin i powiatu da lepsze efekty chociażby w postaci pozyskania funduszy europejskich na ważną dla całego powiatu drogę, przyciągającą inwestorów i turystów. Takie samorządy wspólnie stać na środki europejskie.

Biedniejszym samorządom można pomóc. Na Mazowszu samorząd województwa postanowił wspierać biedniejsze samorządy lokalne w ich staraniach o fundusze europejskie i stworzył dla nich specjalny fundusz pożyczkowy, umożliwiający zdobycie środków na wkład własny.

■ **Pod koniec 2010 roku, w obliczu kryzysu gospodarczego i z myślą o ograniczeniu zadłużenia, Minister Finansów wydał rozporządzenie dotyczące sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa. Już wówczas budziło ono wiele kontrowersji. W jakim stopniu jest ono kłopotliwe dla samorządów?**

– Twórca tego rozporządzenia nie zauważył chyba, że czym innym jest statystyka długu publicznego, a czym innym są limity długu publicznego i restrykcje związane z ich przekroczeniem. Zdaje się, że rozporządzenie trafiło do Trybunału Konstytucyjnego.

Statystyka europejska każe zaliczać do długu publicznego tylko te przedsięwzięcia PPP, w których zbyt wiele ryzyka spoczywa na stronie publicznej. Nie oznacza to jednak, że do zadłużenia gminy czy miasta wliczamy każdą transakcję PPP. Nie powinniśmy zwłaszcza zaliczać do tych przedsięwzięć PPP, w których samorząd nie partycypuje finansowo. Rozpo-

rządzenie przez swoją niejasność i brak precyzji spowodowało, że wiele przedsięwzięć typu PPP zostało przyhamowanych, właśnie z obawy o konsekwencje w związku z potencjalnym (acz niejasnym) zagrożeniem przekroczenia limitu zadłużenia. Przykładowo, we wspomnianym rozporządzeniu czytamy, że do długu zalicza się zobowiązania z umów podobnych do umowy pożyczki? Czyli jakich? *Kodeks cywilny* jednoznacznie podaje definicję pożyczki...

Dodatkowo, inne są zasady określania poziomu deficytu budżetowego, inne zaś powinny odnosić się do zadłużenia. Zmiany zasad obliczania poziomu zadłużenia muszą choćby uwzględniać to, iż uznanie nowych tytułów za źródło zadłużenia nie może dotyczyć transakcji, które zostały uruchomione w przeszłości. Prawo nie powinno działać wstecz.

Zarówno rozporządzenie Ministra Finansów z 23 grudnia 2010 roku, jak również wcześniej wspomniane przeze mnie czynniki powodują, że wykorzystanie funduszy europejskich przez samorządy jest słabsze niż mogłoby być. Może to oznaczać zatrzymanie napędu gospodarczego – pieniądze europejskie nie leżą przecież w banku, ale trafiają do krwioobiegu gospodarki, napędzają ją, co stanowi samo w sobie obronę przed kryzysem.

■ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego podwoiło ostatnio wysiłki w celu promowania PPP, zwłaszcza w obszarze funduszy europejskich. Czy to połączenie ma szansę na powodzenie?

– Przede wszystkim łączenie funduszy europejskich i partnerstwa publiczno-prywatnego wydaje się bardzo trudnym przedsięwzięciem. Jest to pomysł dobry, jednak jego realizacja nastrocza wielu problemów. Przy połączeniu strumienia prywatnych i publicznych środków finansowych okazać się może, że partner prywatny będzie musiał poddać się bardzo restrykcyjnym unijnym przepisom dotyczącym wydatkowania pieniędzy oraz rozbudowanej biurokracji. Zapewne oszaleje...

Łączenie to jest łatwiejsze w przypadku, gdy dofinansowanie ze środków europejskich dotyczy pokrycia tzw. luki finansowej, a więc w przypadku przedsięwzięć o charakterze gospodarczym.

■ Czy proponowane przez Komisję Europejską warunki wydatkowania funduszy europejskich po 2014 roku, dotyczące współdziałania oraz przekazania większej ilości środków na poziom regionów, mogą przyczynić się do większej efektywności przyszłych projektów europejskich?

– Myślę, że podstawowe jest pytanie, po co Polska tak właściwie bierze te pieniądze? Otóż Polska nie dostaje tych środków, żeby rozdać je każdemu po kawałku, ale po to, by stworzyć silny impuls rozwojowy dla kraju, regionu, społeczności lokalnej.

Jeżeli przeznaczenie tych środków nie spełnia powyższego założenia, realizowane z nich przedsięwzięcia są rozproszone i nie tworzą spójnej, logicznej całości, ich oddziaływanie jest znikome. Należy tworzyć przesłanki pozwalające na dokonanie skoku cywilizacyjnego. Przy dużych projektach zaangażowane muszą być wszystkie piętra władzy publicznej, tak aby przedsięwzięcia te rzeczywiście stanowiły dźwignię rozwoju w skali ogólnokrajowej lub terytorialnej.

Uważam, że jeżeli uda się wzmocnić mechanizmy ustalania i wyboru celów, to po 2014 roku samorządy mogą naprawdę bardzo dużo osiągnąć dzięki funduszom europejskim. Tym bardziej że zdobyły już doświadczenie w aplikowaniu o fundusze unijne, umieją też postuluje się zamówieniami publicznymi. To tak jak z jazdą na rowerze – jeżeli już raz się nauczysz, będziesz jeździł. Samorządy nauczyły się wykorzystywać środki z Unii Europejskiej i z powodzeniem mogą je wykorzystywać w przyszłości.

■ Dziękuję za rozmowę.

Marta Dobrzycka