Finansowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego – główne ustalenia raportu



Zakres i kontekst opracowania

Zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego stanowią istotny element funkcjonowania administracji publicznej, polegający na realizacji przez samorządy zadań należących do kompetencji administracji rządowej. Opracowanie porządkuje zakres pojęciowy tej kategorii zadań, odwołując się do obowiązujących regulacji konstytucyjnych oraz ustaw ustrojowych, a także wskazuje na złożoność praktycznego podziału kompetencji pomiędzy administracją rządową i samorządową.

Wyniki badań przywołane w raporcie potwierdzają, że finansowanie zadań zleconych pozostaje jednym z kluczowych wyzwań systemowych identyfikowanych przez pracowników administracji samorządowej.

Znaczenie finansowe zadań zleconych

Dotacje celowe przekazywane na realizację zadań zleconych stanowią istotny element dochodów jednostek samorządu terytorialnego. W ostatnich latach ich łączna wartość wynosiła około 33,5 mld zł rocznie, co odpowiadało blisko 7% dochodów JST. W latach wcześniejszych udział ten był wyższy, co pozostawało w związku z realizacją dodatkowych zadań wynikających z sytuacji epidemicznej oraz z uczestnictwem jednostek samorządu w realizacji programów społecznych.

Struktura realizowanych zadań oraz związanych z nimi wydatków wykazuje zróżnicowanie w zależności od szczebla samorządu. W gminach dominują zadania z zakresu polityki społecznej, w szczególności świadczenia rodzinne. W powiatach istotne znaczenie mają zadania związane z bezpieczeństwem publicznym, natomiast w województwach – zadania z zakresu transportu publicznego i ochrony zdrowia.

Orzecznictwo i praktyka finansowania

Raport obejmuje również analizę orzecznictwa sądów powszechnych w sprawach dotyczących finansowania zadań zleconych. Zgodnie z obowiązującymi przepisami jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje możliwość dochodzenia roszczeń w przypadku niewystarczającego poziomu finansowania. W latach 2011–2025 istotna część rozstrzygnięć w tego rodzaju sprawach była korzystna dla jednostek samorządu terytorialnego.

Jednocześnie wskazano na ograniczenia w zakresie dostępności i jakości danych dotyczących kosztów realizacji zadań zleconych. Dotyczy to zarówno administracji rządowej, jak i samorządowej, co utrudnia precyzyjne określenie kosztów oraz czasochłonności realizacji poszczególnych zadań.

Metodyka badania empirycznego

Istotnym elementem raportu jest badanie empiryczne przeprowadzone wśród przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, obejmujące gminy, powiaty, miasta na prawach powiatu oraz województwa. Badanie miało charakter ilościowo-jakościowy i zostało poprzedzone wywiadami pogłębionymi.

Zastosowano warstwowy dobór próby oraz zróżnicowane metody gromadzenia danych, w tym ankiety elektroniczne i wywiady telefoniczne. Analizie poddano wybrane zadania zlecone o istotnym znaczeniu finansowym, w szczególności zadania z zakresu

świadczeń społecznych, administracji publicznej, gospodarowania nieruchomościami, a także ochrony zdrowia i rolnictwa.

Główne wyniki badania

Wyniki przeprowadzonego badania wskazują na występowanie zróżnicowanych relacji pomiędzy wysokością otrzymywanych dotacji a rzeczywistymi wydatkami ponoszonymi przez jednostki samorządu terytorialnego. W części przypadków obserwowane są niewielkie, względnie jednolite rozbieżności, w innych natomiast mają one charakter istotnych odchyleń występujących w wybranych jednostkach.

Skala tych różnic uzależniona jest od rodzaju realizowanego zadania. Relatywnie mniejsze rozbieżności odnotowuje się w przypadku zadań transferowych, natomiast większe w odniesieniu do zadań administracyjnych oraz zadań wymagających rozbudowanego zaplecza organizacyjnego.

We wszystkich typach jednostek samorządu terytorialnego dominującą kategorię wydatków stanowią koszty osobowe. Istotną rolę odgrywają również koszty techniczne i organizacyjne, w tym związane z utrzymaniem systemów informatycznych, infrastruktury biurowej oraz obsługi administracyjnej.

Charakter zjawiska

Analiza wykazała, że zjawisko różnic pomiędzy kosztami realizacji zadań a wysokością przekazywanych dotacji występuje we wszystkich typach jednostek samorządu terytorialnego. Nie stwierdzono przy tym jednoznacznego zróżnicowania o charakterze regionalnym. Zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi jednostkami w obrębie województw okazuje się większe niż pomiędzy samymi regionami.

Jednocześnie należy podkreślić, że wskazywane różnice pomiędzy wydatkami a wysokością dotacji nie stanowią bezpośredniej miary niedofinansowania, co wynika z ograniczeń dostępnych danych oraz trudności w jednoznacznym określeniu rzeczywistych kosztów realizacji zadań.

Wnioski

Przeprowadzona analiza wskazuje, że system finansowania zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego charakteryzuje się znacznym stopniem złożoności, a dostępne dane nie pozwalają na jego jednoznaczną ocenę pod kątem adekwatności poziomu finansowania.

Autorzy raportu podkreślają zasadność dalszych prac analitycznych oraz potrzebę doskonalenia systemów gromadzenia i przetwarzania danych dotyczących kosztów realizacji zadań publicznych. Opracowanie stanowi istotny wkład w pogłębienie wiedzy na temat funkcjonowania systemu finansów publicznych oraz może stanowić podstawę do dalszych analiz i działań w obszarze finansowania zadań zleconych w Polsce.