

Maria JASTRZĘBSKA\*

## **Decentralizacja finansów publicznych w Polsce a system finansowy samorządu terytorialnego**

Sytuacja polityczna i prawna samorządu terytorialnego w Polsce jest rezultatem jego historycznego rozwoju oraz zakresu i jakości funkcjonowania jego organów, jak również rezultatem politycznych, społecznych i gospodarczych efektów procesu transformacji gospodarki. Reaktywowanie samorządu terytorialnego zostało podyktowane zmianą ustroju polityczno-gospodarczego państwa i związanymi z tym procesami decentralizacji i demokracji w kraju.

### **Reformy społeczne a decentralizacja finansów publicznych**

Głównym celem reformy samorządu terytorialnego było zdecentralizowanie władzy państwowej. W tym też celu powstała administracja publiczna składająca się z administracji centralnej i administracji samorządowej. Jednak proces decentralizacji nie oznacza, jak to miało miejsce i ma miejsce do tej pory, jedynie przekazywania zadań i kompetencji ze szczebla centralnego na poszczególne szczeble samorządu terytorialnego (lokalnego i regionalnego), ale również przekazywanie, wraz z kompetencjami i zadaniami, środków finansowych na ich realizację, a więc kreację materialnych i finansowych podstaw dla działalności jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów i województw samorządowych). Dlatego też dualizm administracji publicznej powoduje drugiego rodzaju dualizm w zakresie finansów publicznych, które dzielą się na finanse szczebla centralnego (budżet państwa, państwowa gospodarka pozabudżetowa, państwowe fundusze celowe, w tym fundusze ubezpieczeń społecznych, kasy chorych) oraz finanse jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów, województw samorządowych i ich związków, stowarzyszeń oraz porozumień, samorządowa gospodarka pozabudżetowa, samorządowe fundusze celowe).

Z punktu widzenia tzw. ekonomii politycznej reform bardzo istotne jest to, czy i w jakiej sekwencji wprowadzane są reformy społeczne. Jednak w Polsce właściwie nie były dyskutowane alternatywne warianty rozłożenia reform społecznych w czasie. Reformy sektora publicznego przynoszą określone korzyści, ale w długim okresie. Jedną z nich jest możliwość przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego dzięki ograniczeniu zakresu redystrybucji dochodów poprzez budżet. Reformy te muszą być powiązane z decentralizacją finansów publicznych, jednak decentralizacja niesie ze sobą określone rodzaje zagrożeń, np. nadużywanie władzy dla partykularnych interesów (w tym korupcja), dominacja interesów lokalnych nad interesem całego kraju, nierówności będące

\* Autorka jest pracownikiem naukowym Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego.

następstwem zróżnicowania ekonomicznego (w tym wzrost nierówności dochodów), powstawanie konfliktów wśród społeczności lokalnych wskutek prób forsowania sprzecznych interesów [Kornberger-Sokołowska, 2001, s. 3-14].

Pomimo wskazanych niebezpieczeństw decentralizacji finansów publicznych zdecentralizowane systemy finansów publicznych oferują potencjalnie większe możliwości racjonalnego zarządzania finansami publicznymi niż systemy scentralizowane, przy czym racjonalność tego zarządzania na szczeblu centralnym i samorządowym zależy od doświadczeń i umiejętności podmiotów odpowiedzialnych za gospodarowanie środkami publicznymi. Decentralizacja związana jest z zasadą subsydiarności (pomocniczości) i potrzebą stworzenia w państwie takiego modelu organizacji administracji publicznej, w którym decyzje dotyczące spraw publicznych podejmowane byłyby najbliżej miejsca ich realizacji (co wynika z zapisów w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego ratyfikowanej przez Polskę w 1994 r. oraz z Konstytucji Rzeczypospolitej z 1997 r. – art. 15). Prawdziwość powyższego twierdzenia zależy od zakresu decentralizacji i zastosowania właściwych jej form (decentralizacja: władzy, kompetencji, zadań, środków publicznych), przy czym zakres i skala decentralizacji zależy od: organizacji terytorialnej kraju, odpowiednich przekształceń własnościowych, wyposażenia jednostek samorządu terytorialnego w odpowiednie kompetencje oraz w środki ich realizacji (budżet samorządowy, mienie samorządowe, własne źródła dochodów).

Decentralizacja oddziałuje na stabilność makroekonomiczną. Wpływ ten zależy od zakresu decentralizacji i od etapów przeprowadzania procesu decentralizacji, przy czym decentralizacja nie powinna być realizowana, jeśli nie zostały uporządkowane finanse publiczne na szczeblu centralnym. Ponadto podstawowe znaczenie ma fakt, czy decentralizacja wydatkowania środków publicznych następuje przed czy po decentralizacji uprawnień do ich gromadzenia. Decentralizacja wydatków w drodze transferów ze szczebla centralnego do sektora samorządowego zwiększa łączne rozmiary sektora rządowego. Warto przy tym dodać, że jeśli transfery nie są współmierne do potrzeb podmiotów je otrzymujących, to powstaje deficyt na szczeblu lokalnym czy regionalnym, a ten z kolei prowadzi do wzrostu wydatków na poziomie krajowym i tym samym do zwiększenia deficytu sektora finansów publicznych oraz niestabilności makroekonomicznej. Ponadto warunki na jakich dokonywane są transfery mają wpływ na zachowania władz samorządowych. Warto przy tym podkreślić, że równoczesna decentralizacja uprawnień w zakresie wydatków i dochodów (podatków) pozwala bezpośrednio powiązać koszty i korzyści dostarczania dóbr i usług publicznych i tym samym prowadzi do zmniejszenia wielkości sektora finansów publicznych. Natomiast decentralizacja wydatków powiązana z udziałem w dochodach budżetu centralnego eliminuje związek między odpowiedzialnością i publiczną oceną i nie pozwala na osiągnięcie tego pozytywnego rezultatu [Wojtyła, 2000, s. 13-30].

Przeniesienie zadań ze szczebla centralnego do powiatów i województw samorządowych może przyczynić się do racjonalizacji wydatków publicznych, czyli podniesienia poziomu efektywności i skuteczności rozdysponowania środ-

ków publicznych. Dotyczy to w szczególności zadań finansowanych z dochodów własnych i z subwencji. Natomiast finansowanie jednostek samorządu terytorialnego (JST) dotacjami celowymi nie sprzyja racjonalizacji wydatków, ponieważ nie daje władzom samorządowym bodźców do oszczędnego gospodarowania środkami i nie umożliwia im przesunięcia środków na wykonywanie innych, bardziej efektywnych zadań [Krajewski, 2001, s. 77]. Ponadto dotacje celowe mogą prowadzić do sytuacji, w której władze samorządowe podejmują decyzje sprzeczne z ich długookresowym interesem ekonomicznym, co ogranicza naturalne reakcje dostosowawcze i uruchamia mechanizm niekorzystnych sprzężeń zwrotnych utrwalający niski poziom dochodów w jednostkach samorządu terytorialnego słabo rozwiniętych.

Proces przeniesienia części zadań publicznych wraz ze środkami publicznymi na ich realizację poza budżet państwa jest związany z negatywnymi skutkami w zakresie przejrzystości sektora finansów publicznych. Do porównania i oceny stopnia przejrzystości tego sektora w poszczególnych krajach stosuje się międzynarodowe standardy, opierające się najczęściej na dokumentach Międzynarodowego Funduszu Walutowego. W oparciu o nie powstały między innymi standardy przejrzystości polityki fiskalnej określone przez OECD. Przejrzystość finansów publicznych rozumiana jest tu jako dostępność informacji na temat prowadzonej polityki fiskalnej, celów tej polityki i metod ich realizacji<sup>1</sup>. Dlatego też wpływ decentralizacji na przejrzystość polityki fiskalnej rozpatrywany winien być w zakresie przenoszenia poza budżet centralny części zadań, które dotąd były jego integralną częścią, do funduszy celowych i agencji rządowych oraz do jednostek samorządu terytorialnego. Decentralizacja rozumiana jako zwiększenie zadań i źródeł finansowania samorządu terytorialnego, kosztem ograniczania zadań budżetu państwa, powoduje rozproszenie finansów publicznych i trudności ich centralnej kontroli, ale jednocześnie przybliża decyzje finansowe do społeczności samorządowych, to zaś oznacza możliwość obywatelskiej kontroli nad gospodarowaniem środkami publicznymi na szczeblu lokalnym i regionalnym. Stąd też przenoszenie zadań na szczebel samorządowy może przyczynić się do zwiększania przejrzystości sektora finansów publicznych. Jednak aby wystąpił ten pozytywny skutek decentralizacji musi istnieć wydajny system sprawozdawczości, który pozwoli na ocenę stanu finansów publicznych również w skali całego sektora [Mackiewicz, 2001, s. 68–69].

Decentralizacja finansów publicznych, poprzez zwiększenie zakresu zadań i źródeł finansowania samorządu terytorialnego, stwarza podstawy prowadzenia przez jednostki samorządu terytorialnego polityki finansowej jako świadomej i celowej działalności jednostek samorządu terytorialnego w zakresie określenia celów, metod i instrumentów realizacji celów gromadzenia oraz wydatkowania przez nie środków publicznych. Polityka ta jest częścią polityki fiskalnej, którą można podzielić na budżetową i pozabudżetową oraz na politykę fiskalną na szczeblu centralnym i samorządowym. Ponadto politykę fiskalną można rozumieć jako zarządzanie środkami publicznymi przez podmioty sektora finansów

<sup>1</sup> OECD Best Practices for Budget Transparency, Public Management Committee, [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

publicznych, a w szczególności sterowanie procesami związanymi z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowaniem, tj. kształtowanie, planowanie, ustalanie i realizowanie dochodów i przychodów oraz wydatków i rozchodów sektora finansów publicznych. Dlatego też prowadzenie polityki fiskalnej polega na podejmowaniu decyzji dotyczących głównie opodatkowania i wydatków podmiotów sektora finansów publicznych oraz kształtowania i pokrywania ich potrzeb pożyczkowych, przy czym warunkiem skuteczności tej polityki jest jej elastyczność (możliwość podejmowania decyzji skutkujących szybkim adopcowaniem podatków i/lub wydatków do zmian sytuacji makroekonomicznej i mikroekonomicznej) oraz jej przejrzystość [Szpunar, 2002, s. 30].

### Czynniki ograniczające decentralizację finansów publicznych

Reforma samorządu terytorialnego w Polsce miała przyczynić się do zwiększenia zakresu odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego, ale również do zwiększenia zakresu ich samodzielności, w tym samodzielności finansowej. Cele te jednak są niemożliwe do osiągnięcia bez rzeczywistej decentralizacji finansów publicznych i adekwatnego do zakresu wykonywanych zadań podziału środków publicznych między szczebel centralny i samorządowy, gdyż zamiast kontynuacji procesów decentralizacji finansów publicznych mają miejsce procesy dekoncentracji finansów publicznych [Pietrzyk, 2001, s. 82-83]. Dekoncentracja ta polega przede wszystkim na rozproszeniu publicznych środków finansowych w państwowych funduszach celowych i w agencjach rządowych, które to instytucje luźno albo wcale nie są powiązane z systemem budżetowym, przez co też utrudniona jest kontrola nad racjonalnym ich wydatkowaniem. A przecież celem decentralizacji finansów publicznych miało być skupienie finansów publicznych w budżecie państwa i w budżetach jednostek samorządu terytorialnego. Tak więc dotychczas reforma samorządu terytorialnego jest korzystna przede wszystkim dla władz centralnych, gdyż jednostki samorządu terytorialnego przejęły wiele zadań wykonywanych przez administrację centralną. Konieczne jest więc rzeczywiste dokończenie decentralizacji finansów publicznych poprzez: decentralizację funduszy celowych, które w znacznej części są ustawowo i statutowo związane z realizacją zadań lokalnych i regionalnych oraz zapewnienie wpływu samorządu terytorialnego na zagospodarowanie zasobów mienia publicznego pozostającego w dyspozycji różnych agencji rządowych.

Do czynników ograniczających decentralizację finansów publicznych można zaliczyć [Gilowska, 2001b, s. 3-5]:

1. pokrywanie się zadań jednostek samorządu terytorialnego z zadaniami funduszy celowych i agencji rządowych,
2. centralistyczny charakter systemu podatkowego oraz systemu składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne,
3. scentralizowane działania na rzecz ujarzmiania procesów narastania zadłużenia publicznego; dług JST zaliczany jest do państwowego długu publicznego, ale przeciwdziałanie zadłużaniu się JST prowadzi do zmniejsze-

nia poziomu nakładów inwestycyjnych w sektorze finansów publicznych, w tym w sektorze samorządowym, ponadto ekonomiczny potencjał kredytowy JST jest na ogół znacznie wyższy niż prawne limity i ograniczenia dotyczące zaciągania długu przez JST,

4. dominację reform sektorowych nad decentralizacją ustrojowo-terytorialną; samorząd terytorialny nie jest wykorzystywany do koordynacji i stymulowania reform sektorowych, co stanowi jedną z przyczyn niezbyt udanych reform (np. górnictwa, hutnictwa),
5. obawy centrum przed utratą kontroli nad środkami publicznymi, np. zasady wspierania rozwoju regionalnego; samorządowi województwa przyznano jedynie kompetencje w zakresie określania celów i zadań polityki rozwoju regionalnego, ale nieodpowiednie instrumenty finansowe na realizację tej polityki, gdyż dotacje celowe z budżetu państwa stanowią podstawowy i jedyny, jak na razie, instrument finansowego wspierania realizacji programów rozwoju regionalnego przy czym dotacje te zostały powiązane z instytucją kontraktów regionalnych zawieranych pomiędzy stroną rządową (Radą Ministrów) oraz stroną samorządową (samorządem województwa) [Gilowska, 2001a, s. 9-10].

Porównując udział podmiotów sektora finansów publicznych w zakresie gromadzenia dochodów publicznych w latach 1998-2000 należy podkreślić, że budżet państwa gromadził około 50% dochodów sektora finansów publicznych, a udział jednostek samorządu terytorialnego w gromadzeniu tych dochodów nie tylko nie wzrósł, ale nawet nieznacznie się obniżył (tablica 1). Ponadto fundusze celowe, które tworzone są przede wszystkim na szczeblu centralnym, miały ponad dwukrotnie wyższy udział w gromadzeniu dochodów publicznych w porównaniu ze wszystkimi gminami, powiatami i województwami samorządowymi. Warto przy tym zauważyć, że kasy chorych otrzymały własne źródło finansowania (składki na ubezpieczenia zdrowotne), podczas gdy powiaty i województwa samorządowe, jako nowo wprowadzone jednostki samorządu terytorialnego, są w znaczącym stopniu finansowane transferami z budżetu państwa.

Tablica 1

Udział podmiotów sektora finansów publicznych w strukturze dochodów i wydatków sektora finansów publicznych w latach 1998-2000 (w %)

Wyszczególnienie	Udział w strukturze dochodów sektora finansów publicznych			Udział w strukturze wydatków sektora finansów publicznych		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Budżet państwa	55,6	49,6	49,7	39,1	27,2	26,4
Budżety jednostek samorządu terytorialnego	12,2	11,4	11,2	15,6	21,1	23,2
Fundusze celowe	25,9	26,4	25,1	38,5	37,2	37,2
Kasy chorych	—	6,8	8,1	—	8,0	7,9
Państwowa gospodarka pozabudżetowa	2,7	1,9	2,3	2,2	1,6	1,6
Samorządowa gospodarka pozabudżetowa	3,6	3,9	3,6	4,6	4,9	3,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Dokonując analizy porównawczej udziału budżetu państwa w wydatkowaniu środków publicznych można zaobserwować, że udział ten zmniejszył się z około 40% do około 27% i zwiększył się udział budżetów jednostek samorządu terytorialnego z ponad 15% do ponad 23%. W latach 1999-2001 dochody transferowe przeciętnie w strukturze jednostek samorządu terytorialnego stanowiły od 56% w 1999 roku do 58% w 2000 roku i 59% w 2001 roku. Stąd też można stwierdzić, że ich udział wzrastał kosztem zmniejszania się udziału dochodów własnych (do których zalicza się również wpływy z udziałów w podatkach centralnych), tj. z 44% w 1999 roku do 42% w 2000 roku i 41% w 2001 roku<sup>2</sup>. I tak w przypadku powiatów ziemskich udział dochodów transferowych w latach 1999-2000 stanowił ponad 90% ich dochodów ogółem, a w przypadku województw samorządowych ponad 80% ich dochodów ogółem. Podobnie biorąc pod uwagę gminy można zaobserwować rosnący poziom ich uzależnienia finansowego od budżetu państwa, gdyż w pierwszej połowie lat 90. zasilane były one transferami z budżetu państwa na poziomie ponad 25% ich dochodów ogółem, a w latach 1999-2000 udział transferów sięgnął już ponad 40% ich łącznych dochodów i w przypadku miast na prawach powiatu – ponad 50% (tablica 2). Natomiast korzystna jest dla gmin i miast na prawach powiatu struktura środków transferowych, to znaczy główną rolę odgrywają subwencje ogólne (stanowią ponad 30% ich dochodów ogółem). Jednak w przypadku powiatów ziemskich i województw samorządowych transfery z budżetu państwa mają przede wszystkim formę dotacji celowych (stanowią one blisko 50% ich dochodów ogółem). W związku z powyższym warto zauważyć, że istnieje istotna różnica między subwencjami ogólnymi i dotacjami celowymi, biorąc pod uwagę zakres autonomii jednostek samorządu terytorialnego, co związane jest przede wszystkim ze swobodą wydatkowania otrzymanych środków finansowych. Subwencja ogólna jest przeznaczona na ogólnie określone zadania. Wyjątek

Tablica 2

Struktura źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2000 (w %)

Wyszczególnienie	Polska (JST średnio)	Gminy	Miasta na prawach powiatu	Powiaty ziemskie	Województwa samorządowe
DOCHODY WŁASNE					
W 1999 roku	44,0	54,0	49,0	6,0	18,0
W 2000 roku	42,0	52,0	48,0	8,0	16,0
SUBWENCJE					
W 1999 roku	34,0	34,0	30,0	45,0	35,0
W 2000 roku	35,0	34,0	31,0	48,0	38,0
DOTACJE					
W 1999 roku	22,0	12,0	21,0	49,0	47,0
W 2000 roku	23,0	14,0	21,0	44,0	46,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych.

<sup>2</sup> Dane za 2001 rok podano za [Myczkowska 2002, s. B6].

stanowi tu część oświatowa i część drogowa subwencji ogólnej, jakkolwiek może być ona również przeznaczona na zadania inne, niż sama nazwa subwencji wskazuje, a więc na zadania poza oświatą czy utrzymaniem dróg. Natomiast dotacje celowe muszą być przeznaczone na cele, na które zostały przyznane, a środki niewykorzystane w trakcie roku budżetowego, w przeciwieństwie do subwencji ogólnej, muszą być zwrócone podmiotowi, który dotację przyznał i przekazał podmiotowi dotowanemu. Tak więc subwencja ogólna jest bardziej odpowiednim instrumentem redystrybucji publicznych środków finansowych, jak również narzędziem wyrównywania różnic w potencjale ekonomicznym i potencjale dochodowym jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto to właśnie subwencje ogólne, obok dochodów własnych, mają za zadanie wyzwolić lokalną i regionalną inicjatywę władz samorządowych.

Dominacja dochodów transferowych i zmniejszanie się udziału dochodów własnych w strukturze dochodów jednostek samorządu terytorialnego, powoduje również ograniczenie środków finansowych kierowanych na inwestycje samorządowe, a także ogranicza możliwości ich korzystania ze zwrotnych źródeł finansowania i z bezzwrotnych środków z funduszy przedakcesyjnych Unii Europejskiej. Ponadto biedne jednostki samorządu terytorialnego nie będą w stanie racjonalnie realizować swoich zadań a mieszkańcy gmin, powiatów i województw samorządowych mogą być rozczarowani efektami reformy samorządu terytorialnego oraz procesami decentralizacji i demokratyzacji w kraju.

W ujęciu ustrojowym władza w zakresie finansów publicznych jest nieodłączną częścią władzy publicznej. W Polsce jednak decentralizowane są nie finanse publiczne, lecz władza z nimi związana (i to głównie w zakresie gromadzenia dochodów publicznych), przy czym władza ta powinna dotyczyć władzy w zakresie:

1. pobierania publicznych środków finansowych,
2. koncentrowania publicznych środków finansowych w odpowiedniej formie,
3. rozdysponowywania publicznych środków finansowych,
4. zaciągania zobowiązań angażujących publiczne środki finansowe,
5. władzy co do sprawowania kontroli nad publicznymi środkami finansowymi [Gilowska, 2000, s. 30].

### **Słabości systemu finansowego samorządu terytorialnego i problemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego**

Zakres kompetencji organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie prowadzenia samorządowej gospodarki finansowej, tj. gromadzenia i wydatkowania środków publicznych oraz zasady ich postępowania określa system finansowy samorządu terytorialnego. System ten w okresie transformacji gospodarki polskiej podlega ciągłym zmianom. Warto więc wskazać, jakimi

cechami powinien charakteryzować się docelowy system finansowy samorządu terytorialnego w Polsce. System ten powinien być:

1. adekwatny do zakresu przekazanych zadań JST oraz jednolity i przejrzysty,
2. wystarczająco zróżnicowany i elastyczny, aby mógł w miarę możliwości odpowiadać rzeczywistym zmianom zachodzącym w poziomie kosztów związanych z wykonywaniem uprawnień, ponieważ zbyt silne uzależnienie dochodów JST od zbyt małej liczby źródeł zasilania może w przypadku zmniejszenia wydajności któregoś z nich być zbyt ryzykowne,
3. oparty na dochodach własnych i subwencjach ogólnych, a dotacje celowe winny być kierowane wyłącznie na zadania zlecone lub na inwestycje, przy czym charakter dochodów własnych powinien być powiązany z zakresem zadań danego rodzaju JST, a dochody własne powinny stać się także narzędziem lokalnej polityki gospodarczej, gdyż występowanie kilku źródeł podatkowych ułatwia władzom samorządowym aktywne wpływanie na warunki funkcjonowania tych źródeł w konkretnym środowisku, co może przyczynić się do zdynamizowania gospodarczego JST, a przy tym daje im możliwość uprawiania polityki podatkowej i gospodarczej w interesie własnym i podmiotów działających na obszarze JST,
4. ustabilizowany, np. system dochodów JST powinien być oparty na takich źródłach podatków, które nie będą podlegać ustawicznym zmianom i tak skonstruowany, aby umożliwiał JST poprawę ściągłości podatków, opłat itd. przy czym JST winny mieć w tym zakresie realne władztwo podatkowe w granicach określonych ustawami,
5. sprzyjającym korzystaniu z innych źródeł zasilania finansowego niż środki publiczne, w tym zwłaszcza z partnerskiej współpracy z sektorem niepublicznym.

Do najważniejszych słabości systemu finansowego gmin, powiatów i województw samorządowych (w tym przede wszystkim systemu dochodów) można zaliczyć:

1. sporządzanie przez jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z przepisami prawa budżetowego, budżetów opartych na klasyfikacji budżetowej oraz brak podziału budżetu na budżet bieżący i budżet kapitałowy nie wymuszają efektywnego i skutecznego poboru dochodów budżetowych, a tym samym racjonalnego ich rozdysponowania,
2. wprowadzanie bez *vacatio legis* zmian w systemie finansowym samorządu terytorialnego,
3. zbyt niski poziom udziałów we wpływach z podatków centralnych, a także subwencji ogólnych i dotacji celowych z budżetu państwa w stosunku do zapotrzebowania na środki finansowe na realizację zadań,
4. brak korelacji zmian w systemie podatków i opłat lokalnych ze zwiększonym zakresem zadań JST przy niskiej wydajności źródeł dochodów własnych,
5. brak powiązania zmian regulacji prawnych w systemie podatkowym, przy obniżonej wydajności podatków dochodowych i rosnącym znaczeniu dla



budżetu państwa podatków pośrednich, z odpowiednimi zmianami w systemie dochodów JST<sup>3</sup>,

6. zmniejszenie dochodów własnych z podatków i opłat lokalnych w konsekwencji wprowadzenia przez państwo zwolnień i ulg ustawowych, np. w podatku: od nieruchomości, rolnym i leśnym,
7. stosowanie opodatkowania dochodu wypracowanego przez jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego (pomniejszenie wpływów z realizacji usług użyteczności publicznej może oddziaływać na konieczność zwiększenia dotacji z budżetu JST na realizację tych zadań),
8. brak powiązania systemu podatków lokalnych z opłatami lokalnymi za dobra i usługi komunalne,
9. brak udziału we wpływach najbardziej wydajnego podatku, stanowiącego dochód budżetu państwa, tj. podatku od towarów i usług (VAT) i tylko częściowy udział, w związku z ustawowo określonymi zasadami obliczania poziomu subwencji drogowej, we wpływach z podatku akcyzowego,
10. brak zobiektywizowanych kryteriów przyznawania dotacji celowych dla jednostek samorządu terytorialnego przez władze centralne pogłębia zakres uznaniowości w zakresie dofinansowania JST oraz utrudnia im planowanie finansowe.

Wymienione słabości systemu finansowego samorządu terytorialnego w Polsce powodują następujące problemy finansowe JST:

1. niedoszacowanie środków na: uzupełnienie skutków podwyżek dla nauczycieli i reorganizację oświaty podstawowej; realizację świadczeń z zakresu ubezpieczeń zdrowotnych dla osób pozostających bez prawa do zasiłku; funkcjonowanie lecznictwa zamkniętego; wypłaty dodatków mieszkaniowych; utrzymanie dróg; finansowanie ustawowych uprawnień do bezpłatnych i ulgowych przejazdów pasażerskich; utrzymywanie regionalnej linii kolejowej; utrzymanie dróg publicznych,
2. brak środków na: aktywne formy walki z bezrobociem (na tworzenie nowych miejsc pracy, szkolenia); finansowanie kontraktów wojewódzkich i rozwój regionalny; pełnienie funkcji właścicielskiej i organizatorskiej w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej (w tym na pokrycie kosztów restrukturyzacji),
3. zmniejszenie kwoty subwencji drogowej dla powiatów i województw oraz subwencji rekompensującej dla gmin,
4. wysoki poziom rezerw w budżecie państwa i uznaniowe ich rozdysponowywanie, w tym często w terminie uniemożliwiającym sensowne wydatkowanie środków,
5. zmniejszenie inwestycji gminnych z uwagi na brak środków na finansowanie wydatków bieżących, a do tego na finansowanie tych wy-

<sup>3</sup> Dla przykładu wprowadzenie: w 1993 roku podatku od towarów i usług wpłynęło na zmniejszenie dochodów budżetowych gmin z opłaty skarbowej; w 1994 roku zryczałtowanego podatku dochodowego od osób fizycznych spowodowało obniżenie wpływów budżetowych gmin z podatku od działalności gospodarczej osób fizycznych uiszczanego w formie karty podatkowej, w 2001 roku podatku od czynności cywilnoprawnych oraz zmiana konstrukcji opłaty skarbowej również wpłynęły na zmniejszenie dochodów budżetowych gmin.

datków jednostki samorządu terytorialnego zmuszone są zaciągać pożyczki,

6. dalszy wzrost administracji państwowej i funduszy celowych,
7. jednostki samorządu terytorialnego nie otrzymują rekompensaty z tytułu utraconych wpływów w udziałach w podatkach dochodowych, a przede wszystkim w PIT (stosowane ulgi ustawowe oraz składki na ubezpieczenia zdrowotne i sposób ich obliczania),
8. maleje zakres władztwa podatkowego gmin i nie istnieje w powiatach i w województwach, przy czym centralistyczny system podatkowy i system opłat/składek obowiązkowych na rzecz funduszy celowych nie wspiera budżetu państwa i jest szkodliwy dla jednostek samorządu terytorialnego, a korzystny dla podmiotów sektora finansów publicznych istniejących poza systemem budżetowym,
9. w strukturze zobowiązań JST najszybciej rośnie zadłużenie z tytułu pozostałych zobowiązań (niespłacone rachunki) a nie z tytułu kredytów, pożyczek czy emisji dłużnych papierów wartościowych, o czym świadczy też fakt, że wiele JST nie ma środków na inwestycje, bo przecież brakuje im środków na wydatki bieżące,
10. w szczególnie trudnej sytuacji są gminy wiejskie i małe miasta, gdyż własne źródła dochodów zmniejszają się i spada dystrybucja środków z budżetu państwa.

### **Postulowane zmiany w systemie finansowym samorządu terytorialnego**

Na podstawie przedstawionych słabości systemu finansowego samorządu terytorialnego można stwierdzić, że w dalszym ciągu nie jest on przystosowany do zakresu zadań i kompetencji gmin, powiatów i województw samorządowych. Z kolei postulowane zwiększenie zakresu zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadą subsydiarności, wymaga gruntownych zmian w systemie ich dochodów. Natomiast dostosowanie systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego do powiększonego zakresu ich zadań i kompetencji wymaga żmudnych analiz precyzujących ewentualne rozwiązania modelowe.

Postulaty dotyczące systemu finansowego samorządu terytorialnego (przede wszystkim systemu dochodów):

1. sprawozdawczość finansowa JST musi być tak skonstruowana, aby zapewnić możliwość łatwego analizowania samorządowej części finansów publicznych (po stronie dochodów i wydatków<sup>4</sup>); klasyfikacja budżetowa musi umożli-

---

<sup>4</sup> Dla przykładu szacowane, analizowane i ujawniane powinny być informacje o: polityce podatkowej gminy, np. o: skali zwolnień w podatkach lokalnych, kwotach: zwolnień, ulg, umorzeń podjętych w wyniku decyzji przewodniczącego zarządu; efektywności poboru podatków; kosztach egzekucji należności podatkowych, a także o rozmiarach i strukturze zadłużenia i jego wpływie na przyszłe budżety jednostek samorządu terytorialnego oraz o kosztach ogólnych i jednostkowych wykonywania usług publicznych.

- liwiać radnym i mieszkańcom JST ocenę finansowania każdego z zadań, przy czym obowiązek publikowania założeń budżetów JST powinien być tak skonstruowany, aby zapewniał łatwy i rzeczywisty dostęp obywateli do informacji o sposobie dysponowania ich pieniędzmi przez władze lokalne i regionalne,
2. udziały we wpływach z podatków centralnych powinny być podwyższone i stabilne, ponadto dotychczasowe udziały we wpływach powinny stać się częściami odpowiednio: gminnymi, powiatowymi i wojewódzkimi, a wymienione jednostki samorządu terytorialnego winny mieć możliwość samodzielnego ustanawiania ulg i zwolnień w swoich częściach, zaś ulgi i zwolnienia ustawowe powinny dotyczyć tylko części centralnej albo jeśli ustawodawca obejmie nimi poszczególne części winny być one objęte subwencją rekompensującą; należy wypracować formę udziału jednostek samorządu terytorialnego w podatku od towarów i usług (VAT),
  3. subwencje ogólne, które mają podobny charakter jak dochody własne, powinny pełnić funkcję wyrównawczą i rekompensującą; w tej formie można przekazywać środki finansowe na zadania, których koszty są zestandaryzowane przy czym subwencja powinna w pełni pokrywać te koszty; subwencje ogólne winny być przydzielane tylko na podstawie w pełni zobjektywizowanych kryteriów (wzorów) określonych w ustawach; należy zrezygnować z uwzględniania przy obliczaniu subwencji ogólnej skutków uchwał rad gmin, ustalających niższe stawki podatków lokalnych, gdyż przepis ten oznacza w praktyce ograniczenie możliwości prowadzenia przez gminę własnej polityki podatkowej; część rekompensująca subwencji ogólnej powinna uwzględniać ubytki w dochodach z karty podatkowej i ustawowe ulgi w podatku od nieruchomości; część drogowa subwencji ogólnej dla powiatów i województw powinna ulec zwiększeniu i przekształcona winna być w środki finansowe, podobnie jak zdecentralizowano do gmin i powiatów fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej,
  4. dotacje celowe na zadania zlecone muszą zapewniać pokrycie pełnych kosztów ich realizacji; przyznawanie dotacji musi być uzależnione od zobjektywizowanych kryteriów ogłaszanych w odpowiednim terminie w aktach wykonawczych do ustaw traktujących o finansach samorządu terytorialnego; środki przekazane w formie dotacji celowych powinny być adekwatne do zakresu przekazywanych zadań zgodnie z gwarancją konstytucyjną,
  5. należy jasno określić zasady dostępu samorządu terytorialnego do narodowych i europejskich środków bezzwrotnych przeznaczonych na wspieranie rozwoju regionalnego i lokalnego oraz należy zobjektywizować zasady podziału rezerw celowych, przeznaczonych w budżecie państwa na finansowanie lub dofinansowanie zadań lokalnych i regionalnych,
  6. należy ułatwić samorządowi terytorialnemu dostęp do krajowego i zagranicznego rynku kapitałowego dzięki równouprawnieniu obligacji emitowanych przez podmioty sektora finansów publicznych poprzez: znowelizowanie regulacji prawnych dotyczących procedur ostrożnościowych, które powinny w ten sam sposób dotyczyć oddzielnie szczebla centralnego i jed-

nostek samorządu terytorialnego poprzez zmianę zapisu, że JST mogą zaciągać zobowiązania tylko w celu sfinansowania deficytu (co obecnie nie dotyczy budżetu państwa),

7. należy zwiększyć horyzont czasowy wieloletniego planowania zadań inwestycyjnych i zachęcić JST do szerszego korzystania z tego narzędzia,
8. konieczna jest standaryzacja kosztów usług świadczonych przez JST, tak aby było możliwe określenie, jakie są jednostkowe koszty wykonywania zadań publicznych,
9. konieczne jest przekształcenie zadań zleconych w zadania własne i w celu ich realizacji wyposażenie JST w dodatkowe źródła dochodów własnych (np. wprowadzenie podatku katastralnego, czy też zapewnienie udziałów JST we wpływach z podatku od towarów i usług), co równoznaczne jest z docelową likwidacją dotacji i subwencji dla JST z budżetu państwa,
10. konieczna jest zmiana systemu finansowania: instytucji kultury, wyższych szkół zawodowych, podmiotów wykonujących zadania w zakresie ochrony zdrowia oraz wspierania małych i średnich przedsiębiorstw.

W celu podniesienia efektywności i skuteczności prac nad przygotowaniem i wdrożeniem w życie zreformowanego systemu finansowego samorządu terytorialnego, konieczne jest określenie zasad, trybu i procedur reprezentowania jednostek samorządu terytorialnego. Postulat ten wydaje się być szczególnie istotnym biorąc pod uwagę trwające już od kilku lat prace nad nowelizacją ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w kierunku stworzenia stabilnego systemu dochodów samorządu terytorialnego. Wprowadzenie w życie powyższych postulatów winno stworzyć jednostkom samorządu terytorialnego podstawy racjonalnego działania w krótkim i długim okresie. Ponadto wpływałoby na pełniejsze realizowanie potrzeb społeczności lokalnych i regionalnych z zakresu użyteczności publicznej i umożliwiałoby faktyczną decentralizację finansów publicznych, a nie tylko decentralizację zadań i kompetencji do ich realizacji. Proponowane zmiany mają na celu stworzenie stabilnego, przejrzystego, jednolitego i adekwatnego do zakresu zadań przekazanych JST, a także wystarczająco zróżnicowanego i elastycznego, przy czym zmiany te muszą być powiązane z rzeczywistą decentralizacją finansów publicznych. Decentralizacja ta powinna dotyczyć sfery gromadzenia i koncentracji oraz wydatkowania publicznych środków finansowych przez jednostki samorządu terytorialnego, jak również zaciągania przez nie zobowiązań angażujących te środki, a także kontroli gospodarowania tymi środkami.

### Bibliografia

- Gilowska Z., [2000], *Najpierw definicja. Blokady decentralizacji finansów publicznych*, „Wspólnota” 2000, nr 45.
- Gilowska Z., [2001a], *Finansowanie rozwoju regionalnego*, „Dziennik Prawo i Gospodarka” z dnia 05.02.2001.
- Gilowska Z., [2001b], *Finansowanie samorządu terytorialnego. Przesłanki i bariery*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1-2.

- Kornberger-Sokolowska E., [2001], *Realizacja adekwatności w procesach decentralizacji finansów publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 3.
- Krajewski P., [2001], *Implikacje budżetowe reform sektora publicznego a kryteria fiskalne z Maastricht*, „Gospodarka Narodowa” 2001, nr 9.
- Mackiewicz M., [2001], *Problem przejrzystości finansów publicznych w warunkach decentralizacji*, „Gospodarka Narodowa” 2001, nr 10.
- Myczkowska A., [2002], *Podział podatków i nowe subwencje*, „Rzeczpospolita” z dnia 17.05.2002.
- Pietrzyk I., [2001], *Integracja europejska a polityka regionalna w Polsce*, „Gospodarka Narodowa” 2001, nr 4.
- Szpunar P., [2002], *Skutki wadliwych uregulowań prawnych w sferze polityki fiskalnej*, „Gospodarka Narodowa” 2002, nr 1-2.
- Wojtyna A., [2000], *Decentralizacja finansów publicznych*, „Gospodarka Narodowa” 2000, nr 7-8.