

OPINIA PRAWNA

Dotyczy:

Oceny sprawozdania z wykonania budżetu państwa za 2001r. w zakresie budżetu jednostek samorządu terytorialnego, w tym subwencji

Aspekt formalny

Zakres sprawozdania

1. przedłożenie Sejmowi przez Radę Ministrów sprawozdania jest zgodne z postanowieniami Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997r. (art. 226 ust.1 oraz art.146 ust. 4, p.6, zawartość merytoryczna stosowna jest do postanowień rozdz. VII Konstytucji - Samorząd terytorialny),
2. został także wypełniony wymóg wynikający z dyspozycji art.103 ust.2, 3 i 4 ustawy o finansach publicznych z 26 listopada 1998r. co do terminów (do 31 maja roku następującego po upływie roku budżetowego) oraz zawartości sprawozdania w zakresie jednostek samorządu terytorialnego (odrębnej informacji o wykonaniu budżetów każdego stopnia jednostek samorządu terytorialnego według układu wymaganego przez ustawę, jednostek gospodarki pozabudżetowej oraz omówienia wykonania budżetów),

3. Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa składa się z:
 - części tabelarycznej - tom I, prezentującej dane liczbowe, które jedynie w części 82 (s. 126) - "subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego" (zgodnie z art. 167 Konstytucji powinna to być liczba pojedyncza - dzielona następnie na odpowiednie przewidziane w ustawie części subwencji ogólnej) oraz "Dotacje celowe na finansowanie zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zleconych ustawami" (s.227) dotyczą jst,
 - części opisowej, w tym: - tomu II - Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego,- w ograniczonym zakresie w rozdz. 3 Omówienia sprawozdania, tom I, jako wydatki budżetu państwa na "dotacje i subwencje" (też nieprawidłowo ujęte w liczbie mnogiej); ponieważ te 22 strony zawarte w tomie I są szczegółowo omówione w odrębnej Informacji (tom.II) należałoby w tekście Omówienia (p.3.4.1.1.) odesłać do tekstu Informacji lub przenieść tam ten fragment jako część ogólną, zamiast (lub obok) "Wprowadzenia" w tomie II; wówczas Wprowadzenie to (nazwane np. Częścią ogólną) dzieliłoby się na dwa punkty: "Podstawa prawna gospodarki finansowej jst", czyli obecny tekst i "Subwencja ogólna i dotacje celowe dla jst"; czyniłoby to zawartość sprawozdania bardziej przejrzystą,
4. Pozytywnie należy ocenić wyodrębnienie Informacji oraz fakt, że sprawozdanie nie zawiera tylko prostej demonstracji danych liczbowych i ich opisu. Ustawa o finansach publicznych obliuguje wprowadzić do sporządzenia nieprecyzyjnie określonego ich „omówienia“, jednakże w sprawozdaniu występują również, elementy analizy, ocena przyczyn zjawisk, wraz ze stosownymi wnioskami; Wyodrębnienie jest konieczne w związku z tym, że od 1999r. gospodarka finansowa jst rozszerzyła się o nowe szereby powiatów i województw samorządowych i jest to obecnie to niezwykle obszerna ilość danych sprawozdawczych (zawarte w 70 załącznikach tabelarycznych), o szczególnej odrębności i specyfice,
5. Brak jednak w obu dokumentach (w szczególności w Informacji, która przecież dotyczyć ma, zgodnie z tytułem "wykonania budżetów", a nie tylko dotacji i subwencji ogólnej z budżetu państwa) opisu zbiorczych danych dotyczących poszczególnych form źródeł dochodów dla wszystkich jst (jest tylko szczegółowy

dla każdego z trzech szczebli samorządowych w odrębnych rozdziałach); interesujące również posłów mogłyby być nie tylko wskaźniki wykonania w stosunku do planu, ale ich zmiany w stosunku do 2000r. (przynajmniej jeśli chodzi o zbiorcze dane dotyczące wszystkich szczebli jst, podobnie jak w tablicy nr 1 Informacji); dane takie mogłyby stanowić podstawę do dyskusji o kształcie ustawy o dochodach jst w 2003r., koniecznej do opracowania w najbliższym czasie; przede wszystkim można więc podać dane dotyczące transferów z budżetu państwa: subwencja ogólna z budżetu państwa dla jst wyniosła w 2001r. 29.434 mln zł (przyrost o 7,9% w ujęciu realnym w stosunku do 2000r.), dotacje celowe w wysokości 16.390 mln zł oznaczają 1% wzrost, udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) - 9.481mln zł - spadek 0,3% w ujęciu realnym oraz CIT - 775 mln zł w ujęciu realnym spadek o 24,4%; w świetle tych danych oczywista jest więc np. niechęć jst do rozszerzania zakresu źródeł dochodów jakie stanowią udziały w podatkach dochodowych.

Założenia i podstawy prawne

1. Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. w Rozdziale VII – „Samorząd terytorialny” wymienia następujące źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego: dochody własne, subwencja ogólna i dotacje celowe z budżetu państwa. Przedmiotem oceny powinny być jedynie transfery z budżetu państwa (czyli dochody równoważące - dotacje i subwencja ogólna) oraz udziały w obu podatkach dochodowych, gdyż ocena całokształtu gospodarki budżetowej wszystkich jednostek samorządu terytorialnego (dalej: jst) wymagałaby odrębnego rozpatrzenia planu i wykonania budżetów blisko 3 tys. jednostek samorządowych (gmin, powiatów i województw samorządowych), w tym ich dochodów, w szczególności z majątku oraz podatków i opłat, stanowiących wyłączny dochód budżetów samorządowych, wydatków, a także gospodarki w zakresie przychodów (zwrotnych oraz z prywatyzacji i gospodarki budżetowej). Jest to już jednak inna sfera publicznej gospodarki budżetowej, objęta odrębną kontrolą NIK oraz RIO. Należy zauważyć, iż NIK w swej analizie wykonania budżetu państwa dokonuje szerszej niż wymagana prawem oceny, dokonując analizy również dochodów własnych jst, objętych odrębnymi samodzielnymi budżetami; należałoby zastanowić się nad możliwością wprowadzenia odrębnego procesu oceny gospodarki finansowej jst przez Sejm i NIK, obecne przepisy nie przewidują bowiem obowiązku prezentacji wyników kontroli całości gospodarki

budżetowej jst przez NIK; byłoby to "rozpisanie" materiału zawartego w tablicy nr 1 Informacji,

2. Podstawą prawną realizacji gospodarki budżetowej jednostek samorządu terytorialnego w 2001r. było oprócz Konstytucji wiele aktów prawnych, określających system finansowy samorządu terytorialnego. Podstawowe zagadnienia dotyczące ustrojowych spraw finansów samorządu terytorialnego, a w szczególności jego gospodarki budżetowej oraz zasad podziału źródeł między państwo i samorząd, pozostają materialem ustaw zwykłych.

Ustrój gminnego samorządu terytorialnego i zasady systemu finansowego jst wyznacza ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. (tekst jedn. Dz.U. z 1997 r. nr 13, poz. 74 z późn. zm.) oraz inne tzw. ustawy ustrojowe z 5 czerwca 1998 r., normujące odrębnie zagadnienia: samorządu powiatowego (w ustawie o samorządzie powiatowym, Dz.U. nr 91 poz. 578 z późn. zm.), w tym finansów powiatu, oraz samorządu województwa (w ustawie o samorządzie województwa, Dz.U. nr 91 poz. 576, z późn. zm.), w tym finansów województwa samorządowego. Ustawy te regulują ogólnie procedurę budżetową jst, rozwiniętą w ustawie o finansach publicznych z 26 listopada 1998 r., a także wymieniają ich podstawowe dochody, które szczegółowo omawia ustawa z 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 - 2001 (Dz.U. nr 150, poz. 983 z późn. zm.). Ustawa o finansach publicznych z 26 listopada 1998 r., jest jedną z najistotniejszych podstaw prawnych regulujących problematykę systemu budżetowego samorządu terytorialnego, w tym procedurę projektowania, uchwalania, wykonywania i kontroli uchwał budżetowych. Wykonanie budżetów 2001 r. realizowane było zgodnie z jej wymaganiami. Regulację dochodów dokonuje ustawa z 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (obecnie w latach 1999 - 2002). Jest to ustawa epizodyczna, nie udało się bowiem stworzyć systemu stabilnego, docelowego. Ograniczono więc jego okres obowiązywania do dwóch najbliższych lat, a następnie przedłużono moc obowiązywania o kolejny rok. Po 2002 r. ma nastąpić zmiana prowizorycznego, przejściowego systemu, choć jeszcze projektu nie ma. Ustawa dotyczy wszystkich szczebli samorządu terytorialnego: gmin, powiatów i samorządu wojewódzkiego. Treść ustawy obejmuje klasyfikację źródeł dochodów oraz zasady ustalania oraz przekazywania subwencji ogólnych i dotacji z budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa ta w 2001r. podlegała nowelizacji; sama również wprowadzała różnorodne

zmiany w wielu istotnych ustawach, w tym, wydaje się, niezgodnie z przepisami Konstytucji likwidowała w trakcie roku podatkowego część ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości. Na gospodarkę finansową jst miał również wpływ system wynagradzania nauczycieli, wynikający z zapisów znowelizowanej ustawy z 26 stycznia 1982r. - Karta Nauczyciela (Dz.U. nr 19, poz. 239), wraz z przepisami wykonawczymi, wprowadzający opisanę we Wprowadzeniu trudności wdrożenia Karty.

Ocena podstaw prawnych

- zmienność regulacji prawnych oraz trudności z określaniem programów realizowanych w drodze kontraktów wojewódzkich stanowi istotny mankament realizacji polityki budżetowej jst w zakresie planowania i wykonywania budżetu, powodująca trudne warunki realizacji gospodarki; brak stabilności prawnej wraz z niewystarczającymi środkami finansowymi uniemożliwił w szczególności płynne, planowanie gospodarowanie jst.

Aspekt merytoryczny

Uwarunkowania systemowe

1. Sprawozdanie z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego 2001r. daje określony ogólnie jako umiarkowanie pozytywny obraz sytuacji ekonomicznej tych jednostek na tle budżetu państwa.

System finansowy jst ulega stałemu przekształcaniu, rozrasta się organizacyjnie, rozbudowując swe struktury i finansowo, przejmując istotną część publicznych środków finansowych. Dzieje się to niejako kosztem systemu finansów państwa (sektora rządowego), jako, że w państwie istnieje dany, a zarazem ograniczony zasób środków i swoista konkurencja między poszczególnymi szczeblami władzy i administracji publicznej w zdobywaniu zasobów. Podstawową zasadą systemu finansowego samorządu terytorialnego jest samodzielność finansowa, wyrażana w różnych płaszczyznach: kompetencji, mienia, źródeł finansowania i sposobów wydatkowania środków. Mają one różny zakres, występują w zróżnicowanych formach. Z drugiej strony, finanse państwa i samorządu terytorialnego stanowią finanse publiczne jednolitego państwa, a ich powiązania, a nawet zależność opiera się na wspólnych ekonomicznych podstawach źródeł dochodów budżetowych, podział zaś między państwo i samorząd ma w dużej mierze charakter umowny, jest zmienny i może kształtować się różnie, zgodnie z wolą polityczną; nie ma bowiem

trwałych zadań z istoty swej państwowych lub samorządowych. Sektor samorządowy i państwowy (tzw. rządowy) oraz środki finansowe, którymi dysponują jednostki do nich należące stanowią części składowe finansów sektora publicznego.

Cechą charakteryzującą ten sektor jest wzajemne uwarunkowanie jego części składowych, działających na zasadzie naczyń połączonych. Stan finansów państwa w bezpośredni i pośredni sposób oddziałuje na stan finansów samorządu terytorialnego. Uwarunkowania są dwustronne, to znaczy jakość gospodarowania i wyniki finansowe sektora samorządowego mają bezpośredni wpływ na sytuację w każdej z dziedzin finansów publicznych, w szczególności budżetu państwa, dochodów podatkowych, a nawet szerzej - sytuacji makroekonomicznej państwa.

O sytuacji finansowej samorządu terytorialnego decyduje z jednej strony wielkość jego dochodów własnych ze źródeł podatkowych i innych, stanowiących dochody własne, z drugiej wielkość subwencji i dotacji z budżetu państwa, tzw. transferów budżetowych. Zarówno subwencje i dotacje relatywizowane są do wielkości dochodów budżetu państwa, jak i jedne z rodzajów dochodów własnych – udziały w podatkach dochodowych, przekazywane są, w określonych ustawą proporcjach, z budżetu państwa w wysokości uzależnionej od wielkości osiągniętych przez państwo wpływów podatkowych. Z dużym uproszczeniem można stwierdzić, że dochody sektora państwowego i samorządowego są uzależnione z kolei od: kształtowania się sytuacji makroekonomicznej oraz od przyjętych rozwiązań w zakresie systemu podatkowego.

Charakteryzując dane makroekonomiczne budżetu państwa 2001r. należy ocenić je w świetle prowadzonej gospodarki budżetowej ostatnich kilku lat.

Gospodarkę tego okresu cechowały negatywne tendencje dotyczące finansów publicznych, sprowadzające się w szczególności do:

- malejącej nadwyżki bieżącej w relacji do PKB,
- malejącej nadwyżki pierwotnej w relacji do PKB,
- rosnących potrzeb pożyczkowych sektora w relacji do PKB.

Negatywne tendencje nastąpiły w sferze zarządzania, stanowienia i stosowania prawa. Nierealne, zbyt optymistyczne w 2000r. były założenia makroekonomiczne i planowanie budżetowe na 2001r. państwa i w konsekwencji samorządów. Spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego Państwa i trudna sytuacja finansów sektora publicznego miała wpływ na finanse samorządowe.

Dochody, wydatki oraz deficyt budżetów samorządowych

Łączne dochody jst wyniosły 79.594.649 tys. zł, przy planie 81.428.826 tys. zł (ale wyższe niż w 2000r. w ujęciu realnym o 3,9%), wydatki wykonano w wysokości 82.734.257 tys. zł., choć planowano 87.292tys. zł (3,5% realnie wzrosły). Deficyt wyniósł -3.139.608 tys. zł (spadek realny o 5,1%). Deficyt wystąpił na wszystkich szczeblach jst.

Przekazywanie przez państwo kwot subwencji z tytułu wpłat gmin zamożniejszych, jak i przez ministra Finansów dokonywane było w zasadzie w terminach i w odpowiedniej wysokości.

Gminy zaplanowały na 2001r. dochody w łącznej wysokości 38.262.065 tys zł, wydatki w wysokości 31. 310.693.tys.zł oraz wynikający z tych wielkości deficyt w kwocie 3.048.628.952tys.zł. Zaplanowane dochody nie zostały wykonane w żadnej, poza subwencją ogólną pozycji, natomiast deficyt został ograniczony do kwoty 1.281.082 tys. zł. W stosunku jednak do 2000r. dochody były wyższe realnie o 2,2%, wydatki o 2,8%. Wykonanie budżetów gmin wskazuje, iż najważniejszą pozycję w strukturze dochodów ogółem stanowiły dochody własne (wśród nich w największym stopniu zostały wykonane dochody z podatku od spadków i darowizn, nieruchomości i leśnego - nieco ponad 100% planu). Niepokojące było zmniejszenie w porównaniu do planu wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych, fizycznych oraz prowadzących działalność gospodarczą opłacaną w formie karty podatkowej. Stanowi to sygnał ograniczania w kolejnym roku działalności usługowej lub wytwórczo-usługowej przez drobne, krajowe podmioty gospodarujące i utrata znaczenia tej formy na rzecz powszechnego podatku dochodowego.

Podkreślić ponadto należy, że gminy jak co roku, w istotnej mierze doprowadziły do zmniejszenia swych dochodów poprzez zastosowanie przewidzianych prawem ulg, umorzeń, zwolnień, odroczeń, obniżień górnych stawek zaniechania poboru podatków (bez systemowych ulg i zwolnień) ponad zaplanowane wielkości (stanowiło to 13,2% zrealizowanych dochodów z tytułu podatku od nieruchomości, a skutki finansowe wyniosły w 2001r. 122.050 tys.zł). Stanowi to przejaw zasady samodzielności gmin, lecz w niektórych gminach wydaje się nadużywane. Np. nieuzasadnione wydaje się zmniejszanie górnych, ustawowych stawek podatku od nieruchomości dla przedsiębiorców i zaciąganie kredytu bankowego. Na wysokość dochodów z tego podatku miały wpływ także narastające zaległości, prowadzenie nierzetelnej ewidencji księgowej, itd.

Podobnie powiaty w trakcie realizacji zadań osiągnęły dochody ogółem w wysokości 99,1% planu rocznego, a ich wydatki zostały zrealizowane na poziomie 97,8% planu rocznego, co spowodowało, że zamknęły swe budżety wynikiem finansowym zrealizowanym w 56,6%. Dochody powiatów były wyższe realnie o 6%, z czego największy udział stanowiła subwencja ogólna (46,3%), wydatki wzrosły o 5,4%. Także województwa samorządowe wykonały swe dochody na poziomie 94,3% kwot zaplanowanych na ten rok, zaś wydatki zostały zrealizowane w wysokości 93,3% planu rocznego, co spowodowało, że planowany wynik deficytowy zrealizowano w postaci wskaźnika 68,6%. Dochody te były wyższe niż w 2000r. realnie o 17,7%, zaś wydatki o 20,3%.

Kontrakty wojewódzkie ze wszystkimi samorządami województw zostały podpisane w końcu czerwca 2001r.; ich wykonaniu towarzyszyły różnorodne trudności, wymagające odrębnego opiniowania.

Podstawowe wielkości budżetów zbiorczych jst świadczą o błędnym, zbyt optymistycznym planowaniu budżetowym, które jednakże w dużej mierze było pochodną nierealnego planowania budżetu państwa i wskaźników makroekonomicznych. Ponieważ subwencja ogólna, do której jst mają roszczenie prawne z mocy ustawy jest przekazywana według planu, niezależnie od sytuacji państwa, wykonano ją w 100%.

Przyczyną braku zaplanowanych dochodów były w np. województwach niższe wpływy z majątku, z udziałów w PIT oraz dotacji z budżetu państwa. Jednocześnie najwyższy wzrost dochodów w stosunku do 2000r. w województwach spowodowany był wzrostem przekazanych z budżetu państwa dotacji w związku z nowymi zadaniami samorządów województw. (np. finansowania ustawowych uprawnień do bezpłatnych i ulgowych przejazdów..., organizacji stażów podyplomowych w zakresie ochrony zdrowia, itd.).

Powiaty i województwa samorządowe finansowane były głównie transferami z budżetu państwa. Podkreśla się więc powszechnie, iż świadczy to o ograniczonym zakresie samodzielności tych szczebli samorządowych. Proporcje te planuje zmienić projekt założeń do ustawy z 2002r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Dlatego też dobre wyniki, zapewniające zbiorczą nie pogorszoną w stosunku do lat poprzednich równowagę finansową systemu samorządu terytorialnego należy

oceniać z ostrożnością; świadczyć one mogą też o tym, że kryzys finansów publicznych przerzucono w głównej mierze na jednostki państwowe.

Istotnym problemem strony wydatków samorządu terytorialnego 2001r. były proporcje wydatków, które nadal są podobne jak w latach poprzednich i mogą przyczynić się do zahamowania ich rozwoju.

W wydatkach ogółem, zrealizowanych przez gminy w 2001r. udział wydatków majątkowych, w tym inwestycyjnych, wynosił 19,4%. Zwiększeniu uległy wydatki bieżące gmin (realnie o 2,8% w porównaniu z 2000r.). Wydatki na administrację wyniosły ok. 11% wydatków bieżących. Mimo trudnej sytuacji budżetowej nastąpił wzrost wydatków w grupie wydatków na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń (104,7% i 108,3% na pochodne - nominalnie).

W strukturze zrealizowanych wydatków powiatów 91,2% stanowiły wydatki bieżące (93,5% w 1999r., a więc nastąpiła lekka poprawa) w tym 56,4% wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń), a jedynie 8,8% stanowiły wydatki majątkowe, które w głównej mierze dotyczyły wydatków inwestycyjnych.

W województwach samorządowych wydatki bieżące stanowiły 72% wydatków (w 1999r. - 68,3% wydatków) ogółem.

Nadal funkcjonuje rozbudowany, zmieniany kilkakrotnie w ciągu roku, nieczytelny system dotacji celowych (w wysokości wykonanej 15,4 mld zł), uruchamianych w trakcie roku budżetowego przez organa administracji rządowej, często z opóźnieniem lub ograniczeniami (kilka jst szczebla wojewódzkiego wystąpiło z pozwami sądowymi przeciwko wojewodom).

Zadłużenie jednostek sektora samorządowego

Zadłużenie jednostek sektora samorządowego, zwłaszcza dużych miast ma charakter rosnący. Na 30 grudnia 1999r. wynosiło 6,2 mld zł., w czerwcu 2000r. osiągnęło 6,435 mld zł. i w stosunku do analogicznego okresu 1999r. wzrosło o 33,8% (podobnie w końcu 1999r. wskazywano na silnie, w stosunku do 1998r., rosnący wskaźnik wzrostu zadłużenia, wynoszący powyżej 38%), na koniec 2000r. 9,377 mld zł. W 2001r. roczny wynik sektora samorządowego - wszystkich jednostek samorządu terytorialnego pogarszał się i wyniósł 12,266 mld zł. (wzrost 30,8% w ujęciu nominalnym i o 24% w ujęciu realnym). Według wskaźnika limitu ostrożnościowego i sanacyjnego art. 113 ustawy o finansach publicznych (wysokość

limitu zadłużenia jst w stosunku do planowanych dochodów jst) w 2001r. wyniósł 15,5%, podczas gdy w 2000r. 12,9%. Znacząco wzrosły wydatki na obsługę długu. Wysokie zadłużenie jest wynikiem: - niskich dochodów własnych jst, - zmniejszeniem dotacji w związku z ich zablokowaniem w drodze rozporządzenia Rady Ministrów z 23 X 2001r. na kwotę 481 mln zł, jak i - ograniczenia środków wypłacanych przez wojewodów (głównie na rzecz pomocy społecznej) oraz - wzrostu deficytu (w szczególności w powiatach, gdzie deficyt wzrósł dwukrotnie, zaś zadłużenie 40,5%).

Pogarszanie się stanu zadłużenie jednostek sektora samorządowego powoduje wzrost zadłużenia i deficytu sektora finansów publicznych i różnorodne w związku z tym negatywne konsekwencje. **Mimo stwierdzonych nieprawidłowości i trudności w gospodarce finansowej jst wykonanie budżetu państwa dotyczące transferów dla jst należy ocenić ogólnie w sposób pozytywny.** Planowanie dochodów było natomiast nierzeczywiste, zawyżone, jednak po stronie budżetu państwa i dotyczyło wszystkich podmiotów sfery budżetowej (budżetów publicznych), nie tylko jst.

Sporządziła: prof. dr hab. Elżbieta Chojna-Duch

Zakład Prawa Finansowego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Warszawskiego

Za zgodność:
M.Guzowska