

Prof. dr hab. Krzysztof Surówka
Akademia Ekonomiczna w Krakowie

Ekspertyza nr 308
(IP-106 G)

Opinia na temat projektu budżetu państwa na 2005 r., w zakresie wydatków dla jednostek samorządu terytorialnego

1. Zagadnienia ogólne

Ustrój finansowy jednostek samorządu terytorialnego w Polsce zmienił się w roku 2004, wskutek wejścia w życie *Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*¹. Dewizą zmian systemu zasilania finansowego JST było zwiększenie dochodów własnych gmin, powiatów i województw samorządowych. Na pozór idea ta wydaje się słuszna, gdyż duży udział dochodów własnych jest symptomem samodzielności finansowej JST. Ministerstwo Finansów, podejmując w 2003 r. prace nad reformą finansów publicznych dążyło równocześnie do ograniczenia transferów środków pieniężnych z budżetu państwa do pozostałych ogniw sektora publicznego oraz poza sektor finansów publicznych, po to, aby zmniejszyć deficyt budżetu państwa. Dlatego też, wskutek zmian w systemie zasilania finansowego JST, środków pieniężnych samorządom terytorialnym raczej nie przybędzie.

Zwiększanie dochodów własnych JST dokonało się głównie poprzez wzrost udziałów samorządu terytorialnego w podatkach dochodowych. Wskutek tych zmian udział dochodów własnych JST w dochodach ogółem zwiększył się na 30 czerwca 2004 r. o 5% (w stosunku do analogicznego okresu w 2003 r.). Należy jednak zwrócić uwagę, że zwiększenie dochodów własnych samorządów terytorialnych, poprzez podwyższenie procentowych udziałów w podatkach centralnych jest jedynie ich pozorowanym usamodzielnieniem, co najmniej z dwóch powodów.

Po pierwsze dlatego, że przy obecnej konstrukcji udziałów w PIT i CIT ich zwiększenie w żaden sposób nie wpłynie na władztwo podatkowe gmin, powiatów i województw. Są to bowiem procentowo liczone udziały, poprzez które nie można bezpośrednio wpływać na zachowanie podmiotów znajdujących się na danym terenie. Procentowe udziały w PIT i CIT są **swoistego rodzaju subwencją, uzależnioną od koniunktury**, którą oferuje się samorządom, zamiast subwencji gwarantowanych ustawowo.

Po drugie, od 2004 roku zmniejszone zostały stawki podatkowe w CIT (z 27% w 2003 r.) do 19%. Wprowadzony został także proporcjonalny 19% podatek dochodowy dla osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. Wydaje się więc, że w najbliższych latach dochody ogółem z tych dwóch podatków nie będą dynamicznie rosnąć (choć w pierwszej połowie 2004 r. takie zjawisko można było zaobserwować, w odniesieniu do CIT). Wpływy z tego podatku stanowią jednak zaledwie 3% dochodów JST w Polsce.

W przypadku zwiększenia dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem JST, wzrasta także odpowiedzialność władz samorządowych za ściąganie dochodów podatkowych. Tymczasem dotychczasowe doświadczenia wskazują, że władza lokalna ugina się pod presją mieszkańców i dlatego obniża stawki podatkowe, stosuje zwolnienia, ulgi, odroczenia itp.

To wszystko pozwala na wysunięcie tezy, że transfery z budżetu państwa na rzecz samorządu terytorialnego stanowią istotne i bezpieczne źródło ich dochodów. Są one gwarancją stabilnego finansowania zadań publicznych.

¹ Dz. U. nr 203, poz. 1966.

2. Ocena zakresu subwencjonowania JST z budżetu państwa w 2005 r.

Od początku 2004 r. subwencja ogólna dla JST składa się: z części oświatowej i części wyrównawczej dla wszystkich JST, z części równoważącej dla gmin i powiatów oraz z części regionalnej dla województw samorządowych. Wymienione wyżej części subwencji ogólnej dla JST można wyraźnie podzielić na część oświatową i pozostałą.

Ta pierwsza stanowi około 80% całości subwencji dla JST. W latach 2003-2005 na część oświatową subwencji ogólnej planowano w budżecie państwa następujące kwoty;

2003 r. 24,3 mld zł. tj. 15,6% dochodów budżetu państwa,

2004 r. 25,1 mld zł. tj. 16,5% dochodów budżetu państwa,

2005 r. 25,9 mld zł. tj. 14,9% dochodów budżetu państwa.

Z przedstawionych powyżej danych liczbowych wynika, że planowana przez rząd kwota wydatków na subwencję oświatową w roku 2005 wzrośnie nominalnie (w stosunku do roku 2004) o około 835 mln zł. Jednak udział tej części subwencji w dochodach budżetu państwa w tym okresie zmniejszy się, z ponad 16% do niecałych 15%. Trudno jednoznacznie ocenić, czy skalkulowana w 2005 r. kwota subwencji oświatowej uwzględnia wszystkie skutki wzrostu (i spadku) wydatków na oświatę w JST w 2005 r. Przy prezentacji tych skutków (na stronie 191) rząd nie podał żadnych kwot. Należy jednak zwrócić uwagę, że;

- kwota subwencji oświatowej w 2005 r. wzrośnie o 3,2% w stosunku do roku 2004, natomiast;
- waloryzacja wynagrodzeń pracowników oświaty ma być na poziomie około 3% (choć rząd przewiduje wzrost funduszu wynagrodzeń w gospodarce o 4,2%),
- od 1.IX. 2004 r. i od 1 września 2005 r. pojawiają się w budżetach gmin nowe zadania oświatowe, tj. od roku szkolnego 2004/2005 czwarta godzina wychowania fizycznego dla uczniów klas V i VI, a od roku szkolnego 2005/2006 czwarta godzina wychowania fizycznego dla klas I – III gimnazjum,
- cały czas dosyć dynamicznie nauczyciele uzyskują kolejne stopnie awansu zawodowego.
- od 2004 roku w subwencji oświatowej uwzględnione zostały takie zadania jak: odpisy na ZFŚS dla nauczycieli będących emerytami i rencistami, premie dla opiekunów praktyk zawodowych, finansowanie szkół i placówek artystycznych prowadzonych przez JST na podstawie porozumienia z Ministrem Kultury, a także działalność młodzieżowych ośrodków wychowawczych oraz młodzieżowych ośrodków socjoterapii, podczas, gdy przed rokiem 2004 te zadania, albo nie były finansowane przez JST, albo były finansowane dotacjami celowymi.

To wszystko może sprawić, że środki z subwencji oświatowej, jeszcze w mniejszym stopniu, aniżeli w latach ubiegłych będą dostosowane do zadań JST w dziedzinie oświaty i wychowania. Dla przykładu na koniec 2003 r. wydatki JST na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wychowawczą wyniosły około 34,0 mld złotych, podczas gdy przekazana im subwencja oświatowa – 24,3 mld złotych. Wprawdzie część oświatowa subwencji ogólnej nie jest ani celowo związana z wydatkami na oświatę, ani jedynym źródłem dochodów JST, jednak samorządy terytorialne przeznaczają na finansowanie tego zadania około 40% swoich wydatków budżetowych. Pogorszenie relacji pomiędzy subwencją oświatową a wydatkami na oświatę będzie rzutowało ujemnie na realizację innych zadań JST, zwiększając ich poziom zadłużenia. Należy wreszcie podkreślić, że w roku 2003 część oświatowa subwencji ogólnej wzrosła o 8,9% w stosunku do roku poprzedniego, w roku 2004 o 3,3% a **w roku 2005 planuje się, że wzrośnie zaledwie o 3,2% w stosunku do roku 2004.**

Pozostałe części subwencji ogólnej dla JST kształtowały się w latach 2003-2005 w sposób następujący;

2003 r.	7.1 mld zł. tj. 4,6% dochodów budżetu państwa,
2004 r.	6,4 mld zł. tj. 4,2% dochodów budżetu państwa,
2005 r.	6.4 mld zł. tj. 3,7% dochodów budżetu państwa.

W projekcie budżetu państwa na 2005 r. rząd zakłada, że wielkość pozostałej części subwencji ogólnej (tj. subwencji wyrównawczej, równoważącej i regionalnej) dla JST zostanie utrzymana na poziomie 2004 r.. Należy jednak zwrócić uwagę, że spośród ww. części subwencji jedynie część wyrównawcza wiąże się z „czystymi” transferami z budżetu państwa na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. Na część równoważącą dla gmin i dla powiatów oraz na część regionalną dla województw samorządowych składają się bowiem wpłaty samorządów terytorialnych silniejszych ekonomicznie. Ma to istotne znaczenie przy analizie tej części subwencji ogólnej, gdyż rząd, określając wielkości środków na ten cel, odnosi się równocześnie do kondycji ekonomicznej JST. I tak w projekcie budżetu na 2005 r. zakłada się, że gminy mają otrzymać w 2005 r. w formie subwencji wyrównawczej 3,7 mld zł, (tj. o 0,2 mld zł więcej środków niż w 2004 r.)² Będzie to faktyczny wydatek budżetu państwa. Natomiast na zaplanowaną w wysokości 0,4 mld zł część równoważącą subwencji ogólnej składają się wpłaty gmin o wysokim potencjale ekonomicznym. W tym przypadku budżet państwa pełni rolę przekąźnika środków pieniężnych, które w formie redystrybucji poziomej przepływają pomiędzy silniejszymi i słabszymi ekonomicznie gminami.

W przypadku powiatów na część wyrównawczą składa się kwota 0,6 mld zł (podobnie jak w roku 2004). W ramach redystrybucji poziomej od silniejszych do słabszych ekonomicznie powiatów, poprzez budżet państwa, zostanie przekazana kwota 0,5 mld zł (tyle samo co w roku 2004).

Wreszcie na subwencję wyrównawczą dla województw zaplanowano 0,4 mld zł (o 61 mln zł mniej niż w roku 2004) zaś w ramach redystrybucji poziomej poprzez budżet państwa (w formie części regionalnej subwencji ogólnej) przepłynie około 0,3 mld zł tj. tyle samo co w roku 2004.

Sposób liczenia poszczególnych części subwencji dla gmin, powiatów i województw samorządowych określony jest w ustawie o dochodach JST. Skoro rząd zakłada w projekcie budżetu państwa na 2005 r., że kwoty na poziomie roku ubiegłego są wystarczające dla wyrównania różnic rozwojowych słabszych ekonomicznie samorządów terytorialnych, to prawdopodobnie przyjął w swoich wyliczeniach, że w 2005 r. wzrosną dochody własne samorządów terytorialnych. Zrekompensują im one utracone dochody z tytułu transferów z budżetu państwa a równocześnie poprzez mechanizm redystrybucji poziomej (tj. wpłaty do budżetu państwa silniejszych ekonomicznie samorządów terytorialnych na część równoważącą i regionalną subwencji ogólnej) wyrównają poziom dochodów gmin, powiatów i województw o niskim potencjale podatkowym, wysokim bezrobociu, itp.

Nie potrafię jednoznacznie stwierdzić, czy tak się stanie, gdyż rok 2004 jest pierwszym rokiem obowiązywania nowej ustawy o dochodach JST (a do końca roku pozostało 2,5 miesiąca). Ponadto samorządy terytorialne nie zakończyły prac nad projektami swoich budżetów na 2005 r.. Wydaje się jednak, że mogą to być założenia nazbyt optymistyczne. Na koniec I

² jednakże zakłada się, że w 2005 roku część rekompensująca subwencji ogólnej dla gmin zmniejszy się o 125 mln zł.

półrocza 2004 r. wpływy z PIT (jednego z najważniejszych źródeł dochodów JST) zostały bowiem wykonane w 38,8% a w przypadku podatków i opłat lokalnych skutki udzielonych ulg odroczeń i umorzeń „uszczupliły” dochody gmin o ponad 1,5 mld złotych tj. o 3,5% planowanych na rok 2004 dochodów własnych wszystkich JST w Polsce. Jedynie realizacja wpływów z CIT przebiegała nadzwyczaj pomyślnie (plan roczny po II kwartałach został wykonany prawie w 92%). Jednakże złożyło się na to szereg czynników, w tym także rozliczenia podmiotów gospodarczych za rok 2003, jeszcze według wyższych stawek podatkowych.

Reasumując wyrażam opinię, że zaplanowane w projekcie budżetu państwa na 2005 r. środki pieniężne na część wyrównawczą i równoważącą subwencji ogólnej dla gmin i powiatów oraz na część wyrównawczą i regionalną dla województw samorządowych, na poziomie roku 2004, mogą doprowadzić do pogorszenia sytuacji finansowej JST w 2005 roku.

3. Ocena zakresu dotowania JST z budżetu państwa w 2005 r.

Podjęwając próbę oceny kwot dotacji celowych dla JST planowanych w budżecie państwa na 2005 rok, należy zwrócić uwagę, że od 2004 r. zwiększył się zakres zadań własnych gmin, powiatów i województw samorządowych finansowanych z własnych dochodów. Dlatego też dotacje celowe, jako źródło dochodów JST zostały znacznie ograniczone. Najogólniej można je podzielić na;

- dotacje na zadania zlecone,
- dotacje na dofinansowanie zadań własnych.

W projekcie budżetu państwa na 2005 r. rząd proponuje przeznaczyć na dotacje celowe dla JST około 11 mld złotych

Z tego;

– **gminy** mają otrzymać 7,6 mld zł, z tym, że 6,8 mld zł na zadania zlecone a 0,8 mld zł na dofinansowanie zadań własnych.

– **powiaty** mają otrzymać 3,2 mld zł, z tym, że 2,0 mld zł na zadania zlecone a 1,2 mld zł na dofinansowanie zadań własnych.

– **województwa** mają otrzymać 0,2 mld zł, z tym, że 0,1 mld zł na zadania zlecone a 0,1 mld zł na dofinansowanie zadań własnych.

Ponadto w rezerwach celowych zaplanowano dodatkowo kwotę 1,2 mld zł dla jednostek samorządu terytorialnego.

W 2005 r. 81% wszystkich dotacji będą stanowiły dotacje celowe na zadania zlecone. Środki te zostaną przeznaczone przede wszystkim na realizację zadań w dziedzinie pomocy społecznej (6,6 mld zł), bezpieczeństwa publicznego (1,2 mld zł), ochrony zdrowia (0,4 mld zł) oraz na administrację publiczną (0,4 mld zł). Kwoty dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami planuje się zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju. **Dlatego też, ze względu na obowiązujące w tym zakresie procedury planowania środków finansowych, trudno podważać prawidłowość zaproponowanych kwot.** Tym bardziej, że w ustawie o dochodach JST jest zapisane, iż dotacje te powinny zapewnić realizację zadań. Warto jedynie zwrócić uwagę, że większość samorządów terytorialnych zadania zlecone dofinansowuje z własnych dochodów, ponieważ wielkość dotacji celowych jest niewystarczająca. Pomimo, iż jest to zjawisko doskonale znane, problem nie został w ciągu 14 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego rozwiązany, a skargi gmin z pierwszej połowy lat dziewięćdziesiątych zakończyły się fiaskiem.

W 2005 r. rząd proponuje w projekcie budżetu państwa przeznaczyć na dofinansowanie zadań własnych JST około 2,1 mld zł.

Analizując te grupę wydatków należy w szczególności zwrócić uwagę na kwotę w wys. 1,2 mld zł, którą zamierza się przeznaczyć na dofinansowanie działalności domów pomocy społecznej. Od 1 stycznia 2004 r. finansowanie PCPR jest zadaniem własnym powiatów, dlatego też domy pomocy społecznej powinny być finansowane z własnych dochodów powiatów. Ze względu na znaczny udział opieki społecznej w wydatkach powiatów, finansowanie to jest nadal wspomagane dotacjami celowymi. Czy kwota zaplanowana na poziomie 1,2 mld zł będzie wystarczająca?. Należy wątpić. W przyszłości zakłada się jednak „przerzucenie” ciężaru finansowania tego zadania na gminy, kierujące swoich mieszkańców do domów pomocy społecznej. W przeciwnym wypadku zarówno liczba jak i standard tych instytucji zostaną obniżone. W roku 2005 planuje się, że dotacje dla domów pomocy społecznej będą nieco niższe aniżeli w roku 2004.

W projekcie budżetu na 2005 r. 0,5 mld zł mają otrzymać gminy na zadania własne w zakresie funkcjonowania ośrodków pomocy społecznej. I w tym przypadku planowane środki pieniężne są niższe niż w roku 2004.

Natomiast od 2005 r. powiaty nie będą otrzymywać żadnych dotacji celowych na działalność placówek opiekuńczo-wychowawczych. Zadanie to powinno być finansowane z dochodów własnych. W tym przypadku chodzi o kwotę około 0,6 mld zł (tyle na to zadanie wydatkowano z budżetu państwa w 2004 r.).

W ramach rezerw celowych zaplanowano w projekcie budżetu państwa na 2005 r. dla samorządów terytorialnych kwotę 1,2 mld złotych. W kwocie tej mieści się przede wszystkim rezerwa w wys. 0,7 mld zł na kontrakty wojewódzkie oraz współfinansowanie programów rozwoju regionalnego. Będą to środki przeznaczone na działalność inwestycyjną. Zaproponowana kwota stanowiąca zaledwie 0,3% wydatków budżetu świadczy o ograniczonych możliwościach finansowych państwa w zakresie wspierania rozwoju regionalnego.

Oceniając wielkość środków zaplanowanych w projekcie budżetu państwa na 2005 r. na rzecz JST należy stwierdzić, iż transfery te, chociaż nominalnie nieznacznie wzrosły, realnie uległy znacznemu obniżeniu. Spowodowane to zostało zmianą struktury zadań finansowanych przez samorząd terytorialny. Znaczna część zadań JST po roku 2004 stała się zadaniami własnymi. Tym samym transfery z budżetu państwa na rzecz samorządu terytorialnego zostały ograniczone (a proces ten nadal postępuje). Wyrażam opinię, że utracone w ten sposób dochody nie zostaną w pełni zrekomensowane dochodami własnymi. Tymczasem JST realizują w Polsce podstawowe zadania w zakresie zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych w dziedzinie opieki społecznej, oświaty, kultury itp. Poziom jakościowy tych usług w stosunku do państw UE jest niski. Administracja rządowa nie powinna więc odcinać się od odpowiedzialności za zaspokajanie potrzeb w tym zakresie, ograniczając transfery z budżetu państwa.

Kraków, dnia 8 października 2004 r.