

**Dr hab. Krzysztof Surówka**  
Akademia Ekonomiczna w Krakowie

**Ekspertyza nr 335**  
**(IP-109G cz. 2)**

## Opinia na temat projektu budżetu państwa na 2006 rok, w zakresie wydatków dla jednostek samorządu terytorialnego

### 1. Zagadnienia ogólne

Samorząd terytorialny jest częścią sektora finansów publicznych, dlatego też jego podstawowym zadaniem jest realizacja zadań publicznych. W Polsce jednostki samorządu terytorialnego zaspokajają potrzeby publiczne w zakresie oświaty i wychowania (stanowią one około 42% wszystkich zadań), pomocy społecznej (około 16%), infrastruktury komunalnej (około 20%), bezpieczeństwa publicznego, kultury, ochrony zdrowia itp. Są to zadania o podstawowym znaczeniu dla prawidłowego funkcjonowania i rozwoju społeczeństwa. Prawidłowa realizacja tych zadań będzie jednak możliwa, jeżeli samorząd terytorialny zostanie wyposażony w odpowiednie źródła finansowania.

Gminy, powiaty i województwa samorządowe otrzymują środki pieniężne z 5 podstawowych źródeł; z podatków i opłat lokalnych, z procentowych udziałów w podatkach dochodowych (PIT i CIT), z majątku i praw majątkowych, z subwencji ogólnej oraz z dotacji celowych. W przypadku braku możliwości sfinansowania wydatków dochodami, JST w Polsce mogą sięgać do przychodów zwrotnych tj. do kredytów, pożyczek (w tym do emisji obligacji). Ustawa o finansach publicznych określa jednak prawne granice zadłużania się poszczególnych JST.

Ustrój finansowy jednostek samorządu terytorialnego w Polsce zmienił się w roku 2004, wskutek wejścia w życie *Ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*<sup>4</sup>. Dewizą zmian systemu zasilania finansowego JST było zwiększenie dochodów własnych gmin, powiatów i województw samorządowych. Dokonało się to głównie poprzez zwiększenie procentowych udziałów JST w podatkach dochodowych (PIT i CIT). Jest to moim zdaniem fikcyjne usamodzielnienie finansowe JST, gdyż władze samorządowe przy obecnej konstrukcji udziałów mają ograniczony wpływ na kształtowanie tego źródła dochodów. Ponadto zwiększenie udziałów w podatkach centralnych, kosztem zmniejszenia transferów z budżetu państwa, oznacza uzależnienie dopływu środków finansowych do JST w większym stopniu od koniunktury gospodarczej. Po roku 2003 zmniejszyło się więc bezpieczeństwo zasilania finansowego JST.

Na koniec 2004 roku struktura dochodów JST w Polsce kształtowała się w sposób następujący;

- 16,5% – dochody z podatków i opłat lokalnych,
- 21,9% – procentowe udziały w podatkach dochodowych,
- 4,2% – dochody z majątku,
- 34,2% – subwencja ogólna,
- 14,3% – dotacje celowe,
- 8,9% – pozostałe dochody.

Oznacza to, że nadal około 48,5% dochodów budżetowych JST w Polsce pochodzi z budżetu państwa. Środki te stanowią istotne i bezpieczne źródło dochodów i są gwarancją stabilnego finansowania zadań mających podstawowe znaczenie w zaspokajaniu potrzeb ludności. Jednakże tylko wtedy, gdy będą one adekwatne do zakresu realizowanych zadań.

### 2. Ocena zakresu subwencjonowania JST z budżetu państwa w 2006 r.

Od początku 2004 roku 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.

---

<sup>4</sup> Dz. U. nr 203, poz. 1966.

Ta pierwsza stanowi około 78% całości subwencji dla JST. W latach 2004 – 2006 na część oświatową subwencji ogólnej planowano w budżecie państwa następujące kwoty;

- 2004 r. – 25,1 mld zł. tj. 16,5% dochodów budżetu państwa,
- 2005 r. – 25,9 mld zł. tj. 14,9% dochodów budżetu państwa,
- **2006 r. – 26,7 mld zł. tj. 13,9 % dochodów budżetu państwa.**

Z przedstawionych powyżej danych liczbowych wynika, że zaplanowana przez rząd kwota wydatków na subwencję oświatową w roku 2006 wzrośnie nominalnie (w stosunku do roku 2005) o około 746 mln zł. Jednak udział tej części subwencji w dochodach budżetu państwa w tym okresie zmniejszy się, z około 16,5% (w roku 2004) do niecałych 14% (według projektu budżetu państwa na 2006 rok).

Trudno jednoznacznie ocenić, czy skalkulowana w 2006 roku kwota subwencji oświatowej uwzględnia wszystkie skutki wzrostu (i spadku) wydatków na oświatę w JST w 2006 roku. Przy prezentacji tych skutków rząd nie podał żadnych kwot.

Tymczasem w roku 2006 jednostki samorządu terytorialnego, już przez cały rok budżetowy, będą musiały finansować nowe zadania polegające na;

- wprowadzonej do programów szkolnych od 1 września 2005 roku 4 godzinie zajęć z wychowania fizycznego dla uczniów klas gimnazjalnych,
- kształceniu w utworzonym 1 września 2005 roku nowym typie szkoły policealnej dla absolwentów liceum profilowanego o jednorocznym okresie nauczania i zwiększonej do 35 liczbie godzin zajęć.

Ponadto JST od 1.IX. 2004 roku ponoszą dodatkowe wydatki na:

- kontynuowanie kształcenia w dwuletnim uzupełniającym liceum ogólnokształcącym dla młodzieży,
- finansowanie czwartej godziny wychowania fizycznego dla uczniów klas V i VI,
- kolejne stopnie awansu zawodowego,
- 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.

Przed rokiem 2004 powyższe 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 2004 roku wydatki JST na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wychowawczą wyniosły około 36,1 mld złotych, podczas, gdy przekazana im subwencja oświatowa – 25,1 mld złotych. Należy przypuszczać, że w roku 2006 relacja ta ulegnie dalszemu pogorszeniu.** Pomimo, że:

- część oświatowa subwencji ogólnej nie jest, ani celowo związana z wydatkami na oświatę, ani też nie jest jedynym źródłem dochodów JST,
- w ostatnich latach obserwujemy spadek liczby dzieci i młodzieży a subwencja oświatowa w swoim algorytmie (głównie przy planowaniu kwoty uzupełniającej SOB) uwzględnia także ten element,

to jednak samorządy terytorialne przeznaczają na finansowanie oświaty i wychowania ponad 40% swoich wydatków budżetowych. Nadal wiele placówek oświatowych jest niewłaściwie wyposażonych w pomoce dydaktyczne oraz w złym stanie technicznym. Nie zawsze też spadek liczby uczniów jest równoznaczny z możliwością likwidacji szkół.

Istotnym obciążeniem dla JST w zakresie wydatków na oświatę są także zapisy wynikające z ustawy o systemie oświaty, na mocy których muszą one przekazywać dotacje szkołom niepublicznym i przedszkolom, nawet do 100% kosztów utrzymania uczniów w publicznych placówkach oświatowych.

**Dlatego też dalsze pogłębianie się dysproporcji pomiędzy subwencją oświatową a wydatkami na oświatę będzie negatywnie rzutowało na realizację innych zadań JST.**

Oceniając wielkość środków finansowych planowanych w roku 2006 na część wyrównawczą, równoważącą, rekompensującą i regionalną dla JST warto przedstawić je na tle kwot planowanych w latach ubiegłych. W latach 2004 – 2006 wynosiły one odpowiednio;

2004 r. 6,4 mld zł. tj. 4,2% dochodów budżetu państwa,

2005 r. 6,4 mld zł. tj. 3,7% dochodów budżetu państwa,

**2006 r. 7,8 mld zł tj. 4,0% dochodów budżetu państwa.**

W projekcie budżetu państwa na 2006 rok rząd zakłada się, że wielkość pozostałej części subwencji ogólnej (tj. subwencji wyrównawczej, równoważającej i regionalnej) dla JST wzrośnie w stosunku do roku 2005 o około 21%. Należy jednak zwrócić uwagę, że spośród ww. części subwencji ogólnej jedynie część wyrównawcza dla wszystkich JST i część rekompensująca dla gmin wiąże się z „czystymi” transferami z budżetu państwa na rzecz jednostek samorządu terytorialnego (**w 2006 roku jest to kwota 6,1 mld zł**). Na część równoważącą dla gmin i dla powiatów oraz na część regionalną dla województw samorządowych składają się bowiem wpłaty samorządów terytorialnych silniejszych ekonomicznie (**w roku 2006 w ramach redystrybucji poziomej przekazane zostanie 1,7 mld zł od JST „bogatszych” do „biedniejszych”**). Analiza kwot planowanych na te ostatnie części subwencji ogólnej ma o tyle znaczenie, że odnosi się do oceny kondycji ekonomicznej silniejszych ekonomicznie gmin, powiatów i województw samorządowych.

W projekcie budżetu na 2006 rok zakłada się, że gminy mają otrzymać w formie subwencji wyrównawczej około 4 mld zł. Będzie to faktyczny wydatek budżetu państwa. Około 3,1 mld zł zostanie przekazane gminom o niskim potencjale podatkowym (niższym niż 92% średniej krajowej) a około 0,9 mld zł otrzymają gminy o niskiej gęstości zaludnienia (niższej niż średnia gęstość zaludnienia w kraju). Sposób planowania części wyrównawczej subwencji ogólnej określają odpowiednie algorytmy zapisane w ustawie o dochodach JST. Dlatego też można stwierdzić, iż zaplanowane kwoty nie powinny budzić wątpliwości. Problematyczne może być natomiast to, czy gminy o potencjale podatkowym poniżej 92% średniej krajowej powinny już partycypować w podziale środków z subwencji wyrównawczej. Czy subwencje wyrównawcze nie powinny być przekazywane gminom znacznie słabszym ekonomicznie? Wymagałoby to jednak zmian w ustawie o dochodach JST.

Zaplanowana w 2006 roku, w wysokości 442 mln zł, część równoważąca subwencji ogólnej obejmuje wpłaty gmin o wysokim potencjale ekonomicznym (wyższym niż 150% średniej krajowej). Mają one obowiązek przekazywania do budżetu części swoich dochodów własnych, według odpowiedniego algorytmu. W tym przypadku budżet państwa pełni rolę przekazywacza środków pieniężnych, które w formie redystrybucji poziomej rozdzielone zostaną pomiędzy gminy o niskim potencjale podatkowym, zgodnie (z wydanym na podstawie ustawy o dochodach JST) rozporządzeniem Ministra Finansów z 29 września 2005 roku w sprawie podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin.

W przypadku powiatów na część wyrównawczą składa się kwota 763 mln zł. Zostanie ona rozdzielona pomiędzy powiaty, w których wskaźnik dochodów podatkowych na 1 mieszkańca jest niższy niż wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich powiatów a także pomiędzy te powiaty, w których stopa bezrobocia jest wyższa niż 110% średniej krajowej. Trudno podważać sposób planowania w budżecie państwa tej części subwencji ogólnej, skoro zasady jej tworzenia regulują szczegółowo zapisy ustawy o dochodach JST. Należy sądzić, że kwoty te zostały prawidłowo wyliczone.

Druga część subwencji ogólnej dla powiatów tzw. równoważąca (w wys. 604 mln zł) nie stanowi transferów z budżetu państwa, lecz obejmuje wpłaty (do budżetu państwa) powiatów, w których wskaźnik dochodów podatkowych na 1 mieszkańca jest wyższy niż 110% średniej krajowej. Środki te zostaną rozdzielone zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z 29 września 2005 roku w sprawie podziału części równoważącej subwencji ogólnej dla powiatów. Sposób podziału środków określony w w/w rozporządzeniu nie budzi większych wątpliwości, ponieważ uwzględnia istotne zadania realizowane przez powiaty.

Wreszcie na subwencję wyrównawczą dla województw samorządowych na 2006 rok zaplanowano w budżecie państwa 839 mln zł (o 90% więcej niż w roku 2005), zaś w ramach redystrybucji po-

ziomej poprzez budżet państwa (w formie części regionalnej subwencji ogólnej) przepływie około 630 mln zł (tj. dwukrotnie więcej niż w roku 2005) od silniejszych do słabszych ekonomicznie województw samorządowych. Z zaprezentowanych danych liczbowych wynika, iż w roku 2005 wzrosły znacznie dysproporcje rozwojowe pomiędzy poszczególnymi samorządowymi województwami. Wywołało to potrzebę z jednej strony zwiększenia transferów, aby wesprzeć słabsze ekonomicznie województwa, a drugiej strony wzrosły wpłaty do budżetu państwa (z przeznaczeniem na część regionalną subwencji ogólnej) województw bogatszych. Dla władzy rządowej powinna to być ważna informacja w sprawie podziału środków pomocowych a także środków w ramach kontraktów wojewódzkich.

Reasumując wyrażam opinię, że zaplanowane w projekcie budżetu państwa na 2006 rok środki pieniężne na część wyrównawczą i równoważącą subwencji ogólnej dla gmin i powiatów oraz na część wyrównawczą i regionalną dla województw samorządowych nie budzą większych wątpliwości. Zostały one zaplanowane zgodnie z zasadami, określonymi w ustawie o dochodach JST i aktami wykonawczymi do tej ustawy. Biorąc jednak pod uwagę zakres zadań własnych realizowanych przez JST środki te mogą być niewystarczające dla sfinansowania wszystkich wydatków bieżących słabszych ekonomicznie samorządów terytorialnych.

### 3. Ocena zakresu dotowania JST z budżetu państwa w 2006 r.

Podjmując próbę oceny kwot dotacji celowych dla JST planowanych w budżecie państwa na 2006 rok, należy zwrócić uwagę, że od 2004 roku zwiększył się zakres zadań własnych gmin, powiatów i województw samorządowych, finansowanych z własnych dochodów. Dlatego też dotacje celowe jako źródło dochodów JST zostały ograniczone. Pomimo tego odgrywają one nadal istotną rolę w finansowaniu zadań JST. Ponadto zmiany organizacyjne w finansowaniu zadań publicznych sprawiły, że wydatki na zadania zlecone w roku 2006 wzrosną, w stosunku do roku poprzedniego. Planowane w budżecie państwa dotacje na zadania realizowane przez JST można podzielić na;

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

W projekcie budżetu państwa na 2006 rok rząd proponuje przeznaczyć na dotacje celowe dla JST około 14,6 mld złotych.

Z tego;

- **gminy** mają otrzymać 10,8 mld zł, z tym, że 9,6 mld zł na zadania zlecone a 1,2 mld zł na dofinansowanie zadań własnych,
- **powiaty** mają otrzymać 3,3 mld zł, z tym, że 2,1 mld zł na zadania zlecone a 1,2 mld zł na dofinansowanie zadań własnych,
- **województwa** mają otrzymać 0,5 mld zł, z tym, że 0,3 mld zł na zadania zlecone a 0,2 mld zł na dofinansowanie zadań własnych.

Ponadto w rezerwach celowych zaplanowano dodatkowo kwotę 1,3 mld zł dla jednostek samorządu terytorialnego, w tym 1,2 mld zł na kontrakty wojewódzkie.

W 2006 roku 80% ogółu dotacji dla JST stanowią dotacje na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej. Środki te zaplanowane w budżecie państwa w wysokości 11,6 mld zł przekazywane są głównie gminom (około 10,4 mld zł) oraz powiatom 1,2 mld zł. Na te dwa poziomy organizacyjne samorządu terytorialnego nałożone zostały (po uchwaleniu nowej ustawy o pomocy społecznej)<sup>5</sup> znaczne dodatkowe obowiązki w zakresie opieki społecznej. Większość tych zadań ma charakter zadań własnych (np. w przypadku gmin; przyznawanie i wypłacanie zasiłków, kierowanie do domów pomocy społecznej i ponoszenie odpłatności, a w przypadku powiatów – organizowanie opieki w rodzinach zastępczych, zapewnienie opieki i wychowania dzieciom pozbawionym opieki rodziców, utrzymywanie dzieci z terenu powiatu w placówkach opiekuńczych). Gminy i powiaty mają duże trudności w finansowaniu tych zadań ze zwiększonych im od 1 stycznia 2004 roku dochodów własnych. Dlatego też otrzymują w tym zakresie, na podstawie obowiązujących przepisów, środki z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych. Gminy wykonują także od roku dodatkowe, odpo-

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 2004 r. Nr 64 poz. 593 z późn. zm.

wiedzialne zadania zlecone w dziedzinie pomocy społecznej, związane z wypłacaniem świadczeń rodzinnych.

Istotnym zadaniem zleconym gminom jest finansowanie zadań z zakresu administracji publicznej (zadania wykonywane przez urzędy stanu cywilnego, prowadzenie ewidencji ludności). Na ten cel planuje się przekazać w 2006 roku z budżetu państwa około 0,2 mld zł.

W przypadku powiatów ważnym zadaniem zleconym jest finansowanie ochrony przeciwpożarowej, obrony cywilnej oraz utrzymanie działalności powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego. Są to trzy zadania, finansowane w ramach tzw. służb, inspekcji i straży, które pozostały w strukturach powiatów. Na te zadania planuje się wydatkować w 2006 roku z budżetu państwa 1,4 mld zł.

Istotnym zadaniem zleconym powiatom jest także opłacanie składki na ubezpieczenia zdrowotne za uczniów i bezrobotnych, jeżeli nie podlegają ubezpieczeniu zdrowotnemu z innego tytułu (około 0,4 mld zł).

Województwa samorządowe otrzymują najmniej środków z budżetu państwa na realizację bieżących zadań zleconych i dofinansowanie zadań własnych. Kwota około 0,5 mld zł przeznaczona będzie głównie na finansowanie zadań w dziale rolnictwo i łowiectwo, kultura oraz administracja publiczna.

Zadaniem inwestycyjnym samorządowych województw, finansowanym dotacją celową (zaplanowaną w rezerwach celowych budżetu państwa) będą tzw. kontrakty wojewódzkie. Na to ważne przedsięwzięcie mające na celu rozwijanie współpracy pomiędzy władzą centralną i samorządami terytorialnymi zarezerwowano w 2006 roku zaledwie 1,2 mld zł tj. 0,5% wydatków budżetu państwa. Świadczy to o ograniczonych możliwościach finansowych państwa w zakresie wspierania rozwoju regionalnego.

Środki dla jednostek samorządu terytorialnego przeznaczone 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 zostać tak zaplanowane, aby zapewnić realizację zadań. Administracja rządowa konstruując budżet państwa powinna tymi zapisami się kierować. **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 15 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego rozwiązany, a skargi gmin z pierwszej połowy lat dziewięćdziesiątych nie znalazły pozytywnego rozstrzygnięcia nawet w postępowaniu sądowym.

### Konkluzja

Po roku 2003 znaczna część zadań JST stała się zadaniami własnymi. W okresie tym transfery z budżetu państwa dla samorządu terytorialnego zostały ograniczone, na rzecz dochodów własnych. Wyrażam jednak opinię, że aktualnie (pomimo dobrej koniunktury gospodarczej, co sprzyja wzrostowi dochodów własnych JST) system zasilania finansowego gmin, powiatów i województw samorządowych w Polsce jest w mniejszym stopniu dostosowany do zakresu realizowanych zadań, aniżeli przed rokiem 2003. Tymczasem biorąc pod uwagę rodzaj zadań realizowanych przez samorząd terytorialny a także nadal niski poziom jakościowych świadczonych usług, w stosunku do państw UE, administracja rządowa nie powinna się odcinać od odpowiedzialności za wspomaganie samorządu terytorialnego poprzez ograniczanie transferów z budżetu państwa.

Kraków dnia 6 grudnia 2005 r.