

PROF. DR HAB. HANNA SOCHACKA-KRYSIAK  
Szkola Główna Handlowa

## Ekspertyza nr 20

### *Finanse gmin w ustawie budżetowej na 1994 rok*

© Copyright by Hanna Sochacka-Krysiak, Warszawa 1994

Dotychczasowy kierunek zmian w procesie kształtowania podstaw finansowych działalności gmin nasuwa wiele wątpliwości. Wynikają one w znacznym stopniu z przyspieszonego terminem pierwszych wyborów samorządowych trybu prac nad tworzeniem przepisów prawnych regulujących działalność reaktywowanego w 1990 r. samorządu terytorialnego, rozumianego już nie jako pewien atrybut lokalnych organów jednolitej władzy i administracji państwowej, lecz jako odrębny od państwa związek publiczno-prawny.

Wspomniane wątpliwości dotyczą m.in. kontrowersyjnego podziału zadań i kompetencji między państwo i samorząd, dość umownego i mało klarownego podziału zadań gmin na własne i zlecone, przede wszystkim jednak - prowizorycznego, przejściowego sposobu regulowania prawem niektórych podstawowych problemów gospodarki lokalnej, takich jak przesunięcie szkolnictwa podstawowego do sfery zadań samorządowych, a zwłaszcza - ustalenie źródeł finansowania wspomnianej wyżej gospodarki lokalnej. Ustawa z 14.12.1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r.... (Dz. U. nr 89, poz. 518) została - wobec nieuchwalenia przez Sejm generalnej, bezterminowej ustawy o finansach gmin - przedłużona na 1992 r., a następnie na 1993 rok. Dopiero w grudniu 1993 r. oczekiwana ustawa o finansach gmin została wreszcie uchwalona, a opublikowany przez dziennik *"Rzeczpospolita"* (nr 302 z 28.12.1993 r.) jej tekst pozwala sądzić, że wiele mankamentów obowiązującej przez minione trzy lata ustawy prowizorycznej, dotyczących głównie metod rozdysponowywania środków zasilania zewnętrznego (subwencje i dotacje) pomiędzy poszczególne gminy, zostało usuniętych lub złagodzonych przez określone korekty, m.in. inspirowane - moim zdaniem słusznie - doświadczeniami zagranicznymi, opisanymi przeze mnie w pracy pt. *"Finanse lokalne"*, Warszawa 1993. Szeroki przegląd wspomnianych mankamentów, występujących w przepisach obowiązujących dotychczas, znaleźć można w pracy dr Zyty Gilowskiej pt. *"Finanse gmin 1991-1992"*, Gdańsk 1992.

Niestety, nadal brakuje w RP całościowego ujęcia ustawowego problemów gospodarki i finansów lokalnych (typu znanych w świecie ustaw *"Local Government Act"*), traktującego łącznie kwestie zadań i wydatków, źródeł dochodowych, dochodów własnych, metod zasilania zewnętrznego w układzie pionowym i poziomym, warunków zaciągania przez gminy pożyczek, a także sprawy nadzoru państwa nad samorządem terytorialnym.

Ocenę sposobu ujęcia problematyki finansów gmin w ustawie budżetowej na 1994 rok zacząć trzeba od stwierdzenia, że:

1) wykluczone jest instytucjonalne rozgraniczenie danin publicznych na państwowe i samorządowe, zapewniające samodzielność finansową wszystkim gminom (w sensie pełnego samofinansowania ich działalności tzw. dochodami własnymi);

2) system zasilania zewnętrznego musi składać się z dotacji ogólnych i celowych, a ponadto powinien zawierać elementy redystrybucji poziomej tj. przejmowania części nadwyżek finansowych gmin bogatszych w celu zasilania gmin uboższych i odciążenia w ten sposób budżetu państwowego;

3) środki finansowe państwa przeznaczone na pomoc (zasilanie zewnętrzne) dla gmin powinny być "sparametryzowane" tj. gwarantowane określoną ustawowo stawką procentowego udziału gmin w dochodach budżetu państwowego;

4) ogólna pula środków finansowych, reprezentujących zasilanie zewnętrzne (z wyłączeniem dotacji celowych na zadania zlecone) powinna być dzielona według obiektywnych kryteriów, uwzględniających zarówno potrzeby, jak i własne możliwości finansowe poszczególnych gmin;

5) globalny poziom transferów finansowych reprezentujących pomoc państwa dla gmin wyznaczony jest ostatecznie możliwościami państwa, wynikającymi zarówno z wydajności jego dochodów (głównie podatków), jak też poziomu wydatków, zwłaszcza tych, co do których jakiegokolwiek oszczędności są ograniczone, a nawet wykluczone.

Biorąc pod uwagę poziom planowanego deficytu budżetu państwowego w wysokości 83 bln zł na koniec 1994 r. (str. 1 projektu ustawy budżetowej), dotacje celowe na zadania zlecane gminom w wysokości 14 bln zł (str. 7), uzupełnione dotacjami celowymi na zadania własne gmin w wysokości prawie 2 bln zł (str. 15) wydają się dość wysokie, zwłaszcza wobec dalszego odroczenia decyzji o obligatoryjnym przejściu przez gminy zadań w dziedzinie szkolnictwa podstawowego.

Główny strumień pomocy finansowej państwa dla gmin tj. subwencje ogólne - ustalono w sposób parametryczny, na poziomie 0,9% planowanych kwot dochodów budżetu państwowego, a podział subwencji pomiędzy poszczególne gminy ma być uzależniony od liczby mieszkańców, reprezentującej ww. kryterium potrzeb oraz od wysokości tzw. dochodów przeliczeniowych, reprezentujących kryterium własnych możliwości finansowych.

W ten sposób ustawa budżetowa na 1994 rok podtrzymuje generalne rozwiązanie systemowe wzorowane - jak już wspomniano - na doświadczeniach zagranicznych.

Wskaźnik 0,9% planowanych dochodów budżetu państwowego jest naturalnie - w porównaniu z zamożnymi państwami rozwiniętej gospodarki rynkowej - stosunkowo niski, należy jednak przyjąć, że jest to wielkość obliczona rzetelnie, na miarę bieżących możliwości finansowych państwa.

W warunkach narastającego kryzysu finansów państwa trudno liczyć na oczekiwany zapewne przez gminy wyższy poziom zasilania zewnętrznego samorządu terytorialnego, który dysponuje pewną pulą własnych dochodów, m.in. z danin publicznych. Wydaje się wszakże, iż wobec trudności związanych z egzekwowaniem dochodów podatkowych budżetu państwowego (co może zagrozić realności podstaw finansowych subwencjonowania gmin), niezwykle ważne byłoby rozważenie kwestii zezwolenia gminom na prowadzenie działalności gospodarczej typu "komercyjnego" (ustawa z 6.11.1992 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym, Dz. U. nr 100, poz. 499, "zakazała" gminom prowadzenia działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej). Warto tu dodać, że gminy holenderskie lub zachodnio - niemieckie od dawna osiągają z takiej działalności całkiem pokaźne nadwyżki, zasilające pulę ich dochodów własnych i uzupełniające wpływy z danin publicznych.