

**"FINANSE GMIN" ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM PROJEKTU  
USTAWY BUDŻETOWEJ NA ROK 1997**

Zlecniodawcy opinii tj. Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Wydział Studiów Budżetowych, w piśmie z 30.10.1996 r. proszą o wyeksponowanie czterech kwestii:

1. odpowiedź na pytanie, czy w projekcie budżetu państwa na rok 1997 widoczny jest postęp w zakresie decentralizacji oraz samodzielności finansowej gmin;
2. ocenę, czy właściwe są tendencje rozwoju gospodarki pozabudżetowej gmin;
3. odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu projekt ustawy budżetowej zapewnia, środki finansowe dla gmin na zadania zleczone i powierzone w porównaniu do lat wcześniejszych;
4. ocenę efektywności wykorzystania środków finansowych przez gminy.

Zanim przystąpię do próby udzielenia odpowiedzi na postawione pytania, dotyczące projektu budżetu państwa na rok 1997, muszę określić, co rozumiem pod pojęciem decentralizacji oraz samodzielności finansowej gmin.

Decentralizacja ( w domyśle terytorium ) oznacza dla mnie proces przekazywania samorządowi terytorialnemu wszystkich zadań publicznych, które nie wymagają bezwzględnie usytuowania ich w sensie organizacyjnym na szczeblu centralnym oraz w konsekwencji - finansowania ze środków centralnego budżetu państwowego.

Z tego punktu widzenia ocena dotychczasowego przebiegu procesów decentralizacyjnych w Polsce okresu transformacji musi być negatywna. Jak słusznie zauważają Z. Gilowska i W. Misiąg w pracy pt. "Decentralizacja polskiego systemu budżetowego" (Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, seria pt. Transformacja Gospodarki nr 57, 1995r. str.5) "samorząd terytorialny nie był w Polsce reaktywowany z zamiarem rozbicia struktur scentralizowanego państwa i rozpoczęcia intensywnych działań decentralizacyjnych ... prawie natychmiast zredukowano ogólne obietnice ustawy ustrojowej z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym, np. w odniesieniu do ochrony zdrowia (przekazano gminom tylko żłobki) lub oświaty (przekazano gminom tylko przedszkola) a także wzmocniono administrację rządową błyskawicznie powołując urzędy rejonowe oraz wprowadzając nowe struktury administracji specjalnych".

Ostatni z poruszonych w powyższym cytacie aspektów wiąże się oczywiście z brakiem ogniwa pośredniego w postaci powiatów i województw, zlikwidowanych jako jednostki terytorialnego podziału kraju w połowie lat 70 - tych i do dziś niestety nie odtworzonych.

W rezultacie między sferą zadań, jakie muszą być zastrzeżone dla państwa a sferą zadań typowo gminnych rozciąga się "pole niczyje" czyli sfera zadań publicznych przekraczających potrzeby i możliwości finansowo - organizacyjne gmin a zarazem nie wymagających centralizacji w ręku administracji rządowej. Do zadań takich należy np. szkolnictwo ponadpodstawowe oraz służba zdrowia, które w innych krajach usytuowane są zazwyczaj, właśnie na szczeblu pośrednim między gminą i państwem tj. w związkach samorządowych obejmujących obszary większe niż teren gminy, np. obwodach lub rejonach (powiatach) albo okręgach lub regionach (województwach).

Z punktu widzenia procesów decentralizacji terytorialnej, zwanej też ustrojową, istotna jest też możliwość wykorzystania procesu tworzenia samorządowych struktur powiatowych dla likwidacji większości tzw. administracji specjalnych (np. rejonowych urzędów pracy).

Co się tyczy pojęcia samodzielności finansowej, to nie po raz pierwszy pragnę wyrazić pogląd,

ugruntowany wieloletnimi studiami w zakresie międzynarodowej analizy porównawczej: samodzielność finansowa związków samorządu terytorialnego rozumiana jako synonim samofinansowania jest iluzją; nigdy i nigdzie nie udało się skonstruować takiego systemu instytucjonalnego podziału źródeł danin publicznych, by zapewnić np. wszystkim gminom pełne pokrycie wydatków dochodami własnymi.

Wynika to w głównej mierze ze zderzenia dwu prawidłowości:

1/ wybitnie nierównomiernego rozkładu terytorialnego źródeł dochodów podatkowych,

2/ względnej równomierności rozkładu terytorialnego zadań i wydatków realizowanych przez samorząd terytorialny. Wobec tego dążenie do samodzielności finansowej (jako celu nieosiągalnego w sensie zapewnienia samofinansowania wszystkim podmiotom samorządu terytorialnego) polegać może jedynie na zwiększaniu udziału dochodów własnych oraz dotacji ogólnej zwanej w Polsce subwencją w globalnym pokryciu wydatków budżetowych samorządu terytorialnego.

Z tego punktu widzenia proces tworzenia podstaw finansowania gmin w Polsce okresu transformacji ocenić trzeba nader powściągliwie; przed formułowaniem ocen jednoznacznie negatywnych powstrzymuje mnie świadomość trudności w zrównoważeniu budżetu państwa (wydatki "sztywne" na cele socjalne i obsługę długu publicznego, trudności, związane z wyegzekwowaniem należnych dochodów budżetowych) wykluczają ewentualność aplikacji niektórych rozwiązań zagranicznych, np. przekazanie samorządowi terytorialnemu podstawowej części podatku dochodowego od osób fizycznych jako dochodu własnego, wydajnego i elastycznego, przesądzającego o sile finansowej jednostek samorządowych (Dania, Szwecja).

Co gorsze, w omawianym okresie zaobserwować można spadek udziału dotacji ogólnej (subwencji) w globalnej kwocie pomocy finansowej państwa dla gmin.

Wzrost udziału dotacji celowych, *ex definitione* ograniczających samodzielność gmin w określaniu lokalnych zadań priorytetowych i ustalaniu wewnętrznych proporcji podziału wydatkowanych środków finansowych oznacza raczej ograniczenie niż wzmocnienie samodzielności finansowej gmin zwłaszcza, że w rezultacie bardzo źle przeprowadzanej decentralizacji zadań dotyczących szkół podstawowych wyodrębniła się dziwaczna instytucja "subwencji oświatowej", która jest hybrydą, wyłonioną z subwencji (jako dotacji ogólnej) i przeznaczoną na ściśle określony cel. W rezultacie subwencja ogólna odgrywa niewielką rolę w globalnych dochodach gmin a podział subwencji oświatowej pomiędzy poszczególne gminy, oparty na zbiektywizowanym algorytmie opracowanym przez Ministerstwo Edukacji Narodowej wzbudza gwałtowne protesty i próby "skarżenia" administracji rządowej przed niezawisłym sądem.

Struktura dochodów budżetowych gmin wskazuje na stały wzrost udziału procentowego dotacji celowych, zwłaszcza subwencji oświatowej oraz równie stały spadek udziału subwencji ogólnej. Dotacje celowe (bez subwencji oświatowej) sięgają 60% globalnych transferów z budżetu państwa do budżetów gmin a ponadto ca 50% subwencji ogólnej stanowi subwencja oświatowa, która w istocie też reprezentuje typ dotacji celowej.

Jako przeciwniczka tendencji rozwijania gospodarki pozabudżetowej w ogóle (polski fenomen o charakterze unikatowym w skali międzynarodowej) nie chcę się wypowiadać na temat, czy jej rozwój jest "właściwy". Uważam, że środki specjalne i gospodarstwa pomocnicze powinny być zlikwidowane a ich miejsce w rozumieniu rozwiązań systemowych powinno zająć diskutowane już 30 lat temu uelastycznienie i usamodzielnienie zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych.

Odpowiedź na pytanie dotyczące stopnia zabezpieczenia potrzeb gmin w zakresie zadań zleconych i powierzonych wymagałaby szerokich i czasochłonnych badań źródłowych, których wobec wyznaczonego terminu opracowania niniejszej opinii nie sposób oczywiście

przeprowadzić.

Efektywność wykorzystania środków finansowych przez gminy oceniam bardzo wysoko. Sukcesy gmin w zakresie racjonalizacji wydatków publicznych, znacznego wskaźnika inwestycji (ca 25% wydatków globalnych przeznaczano w omawianym okresie na inwestycje), trafności, wyboru inwestycji infrastrukturalnych, powściągliwości w zaciąganiu pożyczek publicznych itp. zasługują na uznanie.

Ocena projektu budżetu państwa na rok 1997 formułowana z punktu widzenia wskazanych wyżej czterech problemów (kryteriów ?) prowadzi do następujących spostrzeżeń.

Kwota dotacji celowej na zadania z zakresu administracji rządowej zlecane gminom w wysokości ca 2,1 mld zł (art. 16) jest nadal wysoka, zwłaszcza w zestawieniu z kwotą subwencji ogólnej w wysokości ca 1,1 mld zł (zał. nr 2).

Gros dotacji celowych (ca 1,8 mld zł) przeznaczane jest na opiekę społeczną. Drugie miejsce zajmują (ca 185 mln zł) dotacje na zadania zlecane z zakresu administracji a trzecie (ca 127 mln zł) - dotacje na ochronę zdrowia (zał. nr 8).

Do tego dodać trzeba ca 365 mln zł na dotacje celowe dla miast objętych ustawą z 27,11.1995 r., dotyczącą zmiany zakresu działania niektórych miast oraz miejskich stref usług publicznych (zał. nr 9) a także 1,2 mld zł dotacji celowych na dofinansowanie zadań własnych gmin - głównie na wpłatę dodatków mieszkaniowych oraz budowę szkół i placówek oświatowych (art. 17 i 18) i wreszcie 70 mln zł na dofinansowanie inwestycji infrastrukturalnych (roboty publiczne) w gminach szczególnie zagrożonych bezrobociem (art. 19).

Odrębny problem stanowi subwencja oświatowa stanowiąca, jak wyżej stwierdzono, w istocie rodzaj dotacji celowej w wysokości 8,4 mld zł (zał. nr 2). W porównaniu z rokiem 1996, kiedy w ustawie budżetowej przyznano gminom z tego tytułu 6,7 mld zł (zał. nr 9 - uzasadnienie) jest to pewien postęp (realny przyrost szacowany jest na 5,5%), aczkolwiek analizy prowadzone w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową wskazują, że nie dość jeszcze sprawne funkcjonowanie algorytmu podziału środków pomiędzy poszczególne gminy powoduje niezadowolenie i protesty gmin "niedofinansowanych".

Z tabeli nr 13 i 14 uzasadnienia do ustawy budżetowej 1997, zawierających bilans finansowy sektora publicznego w 1996 i 1997 r. wynika, że dochody gmin wynoszące w 1996 roku 29,8 mld zł (w tym ca 7 mld zł z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i 3,5 mld zł z podatku od nieruchomości oraz 11,7 mld zł z dotacji państwowych i 99 mln zł z gospodarki pozabudżetowej czyli więcej niż z gospodarki pozabudżetowej państwa - 62 mln zł) wzrastają w 1997 roku do 35 mld zł, w tym 8,8 mld zł z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, 3,6 mld zł z podatku od nieruchomości, 13,8 mld zł z dotacji budżetu państwa i 114,7 mln zł z gospodarki pozabudżetowej, co oznacza pogłębienie dystansu do dochodów z gospodarki pozabudżetowej w budżecie państwa (49,8 mln zł).

Biorąc pod uwagę fakt, że do zakresu gospodarki pozabudżetowej zaliczane są zakłady budżetowe, których perspektywy w świetle spodziewanych przekształceń formy organizacyjnej instytucji tzw. użyteczności publicznej wydają się - przynajmniej z punktu widzenia dającej się przewidzieć przyszłości - przesądzone, można by powyższe spostrzeżenie przyjąć pozytywnie, co nie zmienia wyrażonej wyżej opinii n.t. zasadności zlikwidowania w perspektywie dalszych przekształceń publicznej gospodarki finansowej zjawiska gospodarki pozabudżetowej, zwłaszcza w odniesieniu do środków specjalnych i gospodarstw pomocniczych.

Uwagi powyższe nie mają na celu sugerowanie jakichkolwiek poprawek w przedłożonym projekcie budżetu państwa z intencją dodatkowego zasilania budżetów gminnych nowymi dochodami własnymi lub zwiększoną dotacją. Zakładam, że profesjonalnie przygotowany resort finansów sporządził wspomniany projekt z maksymalną starannością, uwzględniając zarówno realia gospodarcze jak też troskę o interes gmin, co moim zdaniem jest warunkiem powodzenia decentralizacji terytorialnej - a tej nikt nie kwestionuje jako najbardziej racjonalnej drogi rozwoju społeczeństwa.

Korzystam przeto z okazji, by zaakcentować konieczność kontynuowania wysiłków w kierunku przekształceń o charakterze ustrojowym i systemowym, gdyż one dopiero mogą poprawić kondycję finansową związków samorządu terytorialnego.

Niezbędne jest moim zdaniem istnienie trzech równoległych tj. nie pozostających w stosunku "podrzędności" i "nadrzędności" poziomów samorządu: gmin, powiatów, województw.

Zadania powiatów i województw powinny objąć część zadań obecnie państwowych, bez równoczesnego uszczuplania zadań gmin.

Należałoby też rozważyć koncepcję przekształcenia zadań zleczanych gminom na podstawie ustawowej w zadania własne, finansowane z odpowiednio zwiększonych dochodów własnych, uzupełnianych dotacją ogólną. Wówczas zadania zlecone finansowane dotacją celową ograniczyłyby się do zadań zleczanych raczej doraźnie i negocjowanych ze związkami samorządu terytorialnego. Rozwiązanie takie odpowiadałoby ogólnym założeniom autonomii samorządowej, sprecyzowanym w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego, którą Polska ratyfikowała w 1994 roku.