

Prof. zw. dr hab. Ryszard Broszkiewicz

Ekspertyza nr 116

FINANSE GMIN

Dokumentacja źródłowa:

1. Ustawa budżetowa na rok 1997 (projekt),
2. Ustawa budżetowa na rok 1997 (uzasadnienie),
3. Lektura wyników badań własnych poświęcona gospodarce budżetowej gmin.

I. Uwagi wstępne

Lektura wymienionych na wstępie dokumentów, opracowanych przez Radę Ministrów, dostarcza szeregu bardzo trafnych i wyważonych współzależności prawno-finansowych, stanowi podstawę do analizy struktury dochodów oraz wydatków w systemie budżetowym Polski. Układ treści poszczególnych części finansowo-zadaniowych zawiera także przewidywane scenariusze realizacji projektu budżetu zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków. Pod względem merytorycznym i formalnym dokumenty te spełniają warunki niezbędne dla tego rodzaju opracowań.

Nie wnikając jeszcze w interpretację ekonomiczną prezentowanych wartości liczbowych należałoby na wstępie zauważyć co następuje:

a/ stosowane mierniki struktury i wskaźniki dynamiki odpowiadają standaryzacji europejskiej (chodzi tu oczywiście o zasady ich konstrukcji i stosowane nazewnictwo),

b/ poprawne są także stosowane metody analizy porównawczej odnoszące określone kategorie mierników finansowych do kategorii makroekonomicznych w dziedzinie mierników wzrostu gospodarczego i mierników rozwoju społecznego,

c/ unifikacja pewnych kategorii ekonomicznych w systemie identyfikowalnych źródeł dochodów budżetowych, stanowi istotny krok w kierunku konstrukcji standaryzacji mierników opisujących poszczególne źródła dochodów budżetowych,

d/ opracowanie, dotyczące uzasadnienia tendencji projektowanej polityki budżetowej, zawiera także wyniki prognozowania makroekonomicznego tych dziedzin, które stanowią wypadkową powodzenia strategii realizowanej polityki budżetowej,

e/ wskazane byłoby, aby w przyszłości rejestr tzw. zadań zleconych gminom w układzie rzeczowo-finansowym i terytorialnym prezentował się bardziej przejrzysto, gdyż w postaci obecnej jest trudny do identyfikacji (można w przyszłym roku budżetowym rozważyć możliwość opracowania dodatkowego załącznika),

ii bardzo „czytelny” jest tzw. budżet wojewody, gdyż to umożliwia identyfikację kierunków redystrybucji strumieni środków budżetowych w przekrojach regionalnych,

g/ sektor publiczny w polityce budżetowej państwa jest opisany syntetycznie a klasyfikacja kategorii makrofinansowych odpowiada standaryzacji pojęciowej stosowanej w krajach unijnych,

h/ pozostaje jeszcze do rozwiązania problem stosowania kryteriów i odpowiadającym im algorytmów redystrybucji (transferu) środków w układach wojewódzkich i z kolei w przekrojach gminnych.

II. Uwagi o treści ogólniejszej dotyczące finansów gmin

Począwszy od roku 1991 obserwuje stały wzrost dochodów budżetowych gmin. Dotyczy to zarówno

dochodów wlnych, udziału w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa, jak i subwencjonowania i dotowania tzw. zadań zleconych gminom.

W prezentowanym zestawieniu statystycznych wartości dla lat 1991 -1997 posłużę się następującym zestawieniem:

Zestawienie 1. Dochody budżetów gmin i ich udziały w budżecie państwa w latach 1991-1997 (w mln zł.)

Wyszczególnienie	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Dochody b.państwa	21088,5	31277,5	45900,8	63125,2	.	66874,6	198004,6
Dochody b.gmin	5005,3	6440,2	9648,5	14808,0		18007,5	21198,5
% udziału gmin	23,7	20,5	21,0	23,4		10,8	10,7
Wydatki b.państwa	24185,8	38189,0	50242,8	68865,1		177101,7	210130,8
Wydatki b.gmin	4478,8	6487,9	9583,3	14903,9		22899,0	26777,3
% udziału gmin	18,5	17,0	19,1	21,6		12,9	12,7

Źródło: Opracowanie i badania własne na podstawie: Mały rocznik statystyczny 1995 r., s. 292 oraz cyt.uzasadnienie do proj. budż. s. 417.

Wobec braku danych za rok 1995 nie mogłem kontynuować ciągłości obserwacji statystycznych. Zastanawiający jest spadek udziału dochodów budżetowych gmin w latach 1996 - 1997, co w praktyce oznaczało wzrost znaczenia budżetów wojewodów w transferowaniu środków do gmin na subwencje i dotacje zasilające.

Badając strumienie tego transferu, porównując wskaźniki struktury wydatków budżetowych gmin, w wydatkach budżetowych państwa, zauważamy, że nastąpiła poprawa tego udziału (względem dochodów) o około 2,0%. W latach poprzedzających okres obecnego planowania budżetowego różnice te wahały się w przedziałach (+2,3%) , (- 1%). W porównaniu do roku 1994 w okresie lat 1996 -1997 obserwujemy znaczący spadek udziału budżetów gmin w budżecie państwa, co w praktyce oznacza deprecjację funkcji finansów gmin na tle finansów państwa. W takiej sytuacji analiza wskaźników dynamiki dochodów budżetowych dla lat 1994 - 1996 i 1997 kształtowały się następująco:

	1996: 1994	1997: 1994
1. Dochody budżetu państwa	264,3	313,6
2. Dochody budżetowe gmin	121,6	143,1

Na tym tle możemy także w trybie roboczym stwierdzić, że spadek udziału budżetów gmin pozostawał w ścisłym związku ze zmianą priorytetów rozwojowych kraju, a przede wszystkim z zapewnieniem dynamiki wskaźników wzrostu gospodarczego, redukcją skutków bezrobocia, dławieniem inflacji itp. Przemieszczenie akcentów w kierunku koncentracji budżetu państwa (po stronie wydatków) odbyło się, jak sądzę kosztem zmniejszenia udziału finansów gmin w rozwiązywaniu problemów lokalnych. Projekt budżetu na rok 1997 zapowiada kontynuację tej strategii.

Z drugiej jednak strony - należy obiektywnie też stwierdzić, że gdyby gminy podejmowały inicjatywy wiążące się z zachęcaniem podmiotów do podejmowania działalności gospodarczej na ich terenach i w związku z tym wzrastałyby źródła ich dochodów własnych, to wówczas nastąpiłaby pewna poprawa tych udziałów. Nie można też zaprzeczyć faktom realizacji strategii prywatyzacji mienia komunalnego, powodującym przejściową utratę tradycyjnych źródeł dochodów budżetowych, a pojawienie się na tej bazie nowych źródeł jest procesem indukowanych opóźnień czasowych. Warto w tym miejscu podkreślić, że sytuacja finansowa poszczególnych gmin jest zróżnicowana, przy czym najgorszą pod tym względem mają sytuację gminy miejskie (małej i średniej wielkości), które muszą ponosić koszty funkcjonowania infrastruktury komunalnej i mieszkaniowej, podlegającej procesom bardzo gwałtownej dekapitalizacji.

II. Uwagi szczegółowe dotyczące finansów gmin na tle projektu budżetu państwa na rok 1997

Punktem wyjścia do tego problemu badawczego jest sformułowanie odpowiedzi na pytania o treści następującej:

1. Czy w projekcie budżetu państwa na rok 1997 jest widoczny i w jakim stopniu postęp w zakresie decentralizacji oraz samodzielności gmin?
2. Czy właściwe są tendencje rozwoju gospodarki budżetowej gmin?
3. W jakim stopniu projekt ustawy budżetowej zapewnia środki finansowe dla gmin na zadania zlecone i powierzone w porównaniu do lat wcześniejszych?
4. Jaki jest poziom efektywności wykorzystania środków budżetowych przez gminy?

Ad. 1. Aby odpowiedzieć na to pytanie podstawowe, trzeba sformułować pytania pomocnicze dotyczące tego:

- a/ czy istnieją związki formalno-prawne i przyczynowo-skutkowe między podmiotami praw i obowiązków a zadaniami warunkującymi uzyskanie efektów rzeczowo-finansowych decentralizacji,
- b/ jakie są realne granice autonomii finansowej gmin na tle ścisłości związków z polityką budżetową państwa?
- c/ czy istnieją skuteczne instrumenty sterowania procesami harmonizowania celów polityki budżetowej gmin z polityką budżetową państwa?
- d/ czy tzw. zadania zlecone gminom rozszerzają autonomię /samodzielność finansową gmin, czy hamują?
- e/jaka może być obiektywna miara samodzielności finansowej gmin?

Odpowiedzi na powyższe pytania znajdują się w kolejnych treściach niniejszej ekspertyzy. Z projektu budżetu na rok 1997 nie wynika jednoznacznie, że nastąpi istotny zwrot w zakresie decentralizacji oraz samodzielności finansowej gmin.

Trudno jest także dopatrywać się decentralizacji, skoro zadania zlecone gminom (przez administrację rządową) nie przebiegały w atmosferze „spontanicznej” dobrowolności, a jedynie w trybie arbitralnych rozstrzygnięć prawnych. Z badań wynika, że gminy niechętnie podejmowały się zadań zleconych z następujących powodów:

- a/ zadania rzeczowe nie były należycie skorelowane z transferem środków budżetu państwa, gdyż strumień ich wartości był mniejszy od kosztów rzeczywistych związanych z realizacją zadań zleconych, powodując w ten sposób konieczność uzupełnienia środkami własnymi budżetów gmin,
- b/ kadry administracji samorządów terytorialnych nie są należycie przygotowane do realizacji zadań zleconych przez administrację rządową i w związku z tym dotychczasowy przebieg realizacji znacznie odbiega od tzw. wzorców oczekiwań, sformułowanych przez stosowne organy administracji rządowej,

c/ znaczne koszty realizacji zadań zleconych gminom i powstający na tym tle ciągły ich niedobór, powodował potrzeby dofinansowania ze środków budżetowych gmin, przyczyniając się do zaniechania, lub ograniczania zadań własnych dotychczas realizowanych,

d/ organy wykonawcze samorządów terytorialnych zbyt „dosłownie” interpretują korzyści powstałe na tle decentralizacji zadań zleconych, kreując często własną oraz partikularną politykę realizacji tych zadań zleconych. Praktyka wykazała, że istnieją znaczne rozbieżności w stosunku do „wzorców krajowych”,

e/ organy administracji rządowej, sprawując funkcje nadzoru merytorycznego w sprawach tzw. standaryzacji jakości realizowanych zleceń, nie mogą zbyt ingerować w podejmowane decyzje przez organy samorządu lokalnego (chodzi tu m.in. o decyzje kadrowe i finansowe), bowiem w przypadku takich ingerencji poczytywano to jako zamach na demokrację samorządową.

Należy sądzić, że idea zlecania zadań gminom jest ogólnie słuszna, gdyż tworzy wspólne płaszczyzny identyfikacji społeczności lokalnej z celami lokalnymi. Jednak ze względu na konieczność przygotowania profesjonalnego pracowników administracji samorządowej istnieje pilna konieczność zorganizowania szkoleń przygotowujących do pełnienia tych funkcji.

Dane wyjściowe do projektu budżetu na rok 1997 przewidują następujące źródła finansowania zadań zleconych (w tys. zł.)

1. Subwencje ogólne dla gmin	=	9.5 64.823
2. Refundacja wydatków na infrastrukturę mieszkaniową	=	180.000
3. Inwestycje infrastrukturalne dla gmin dotkniętych bezrobociem	=	70.000
4. Inwestycje/ dotacje celowe/ na zadania własne gmin	=	4.409.485
5. Dotacje celowe na zadania zlecone gminom	=	2.129.329
6. Dotacje celowe dla gmin miejskich i stref usług publicznych	=	364.966
7. Dotacje na zadania własne gmin	=	1.209.839
8. Dotacje na roboty publiczne w gminach	=	70.100
9. Dotacje na inwestycje zaopatrzenia wsi w wodę i sanit.	=	126.392

Razem subwencje i dotacje dla gmin = 18.124.934

Z zestawienia wynika, że obok dochodów własnych (podatki i opłaty lokalne), dochody będą zwiększone o kwoty dotacji i subwencji wynoszące łącznie 18.124.934 tys. zł., co stanowi 15,5 % budżetu państwa.

Badania wykazały także, że samodzielność finansowa gmin wyraża się w formułach:

- a/ ustanawiania stawek podatków i opłat lokalnych,
- b/ dysponowanie wpływami z tytułu udziału gmin w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa,
- c/ dotacje celowe na zadania własne gmin,
- d/ subwencje ogólne budżetu państwa.

Ograniczona jest samodzielność finansowa gmin w dysponowaniu dotacjami celowymi na zadania zlecone i subwencjonowanie oświaty i lokalnych placówek służby zdrowia.

Ad, 2. W zakresie gospodarki pozabudżetowej obserwuje się korzystne tendencje przebiegów tych procesów w gminach miejskich, w tym także w gminach o rozwinię-

tych funkcjach rolniczych. Na podstawie dokumentacji źródłowej wynika, że gminna gospodarka pozabudżetowa jest prowadzona w formach:

- a/ zakłady budżetowe,
- b/ gospodarstwa pomocnicze,
- c/ środki specjalne.

Z badań wynika, że gminna gospodarka pozabudżetowa rozwija się bardziej dynamicznie aniżeli państwowa gospodarka pozabudżetowa. O tym świadczą następujące poziomy wartości wskaźników dynamik dla lat 1997/1996:

- a/ gospodarka pozabudżetowa gminna 115,0 %,
- b/ państwowa gospodarka pozabudżetowa 104,6%.

Pozytywną ocenę należy postawić instytucjom funkcjonującym poza systemem budżetowym gmin, jednak powiązanych w określonym stopniu z ich finansami. Wyrażam opinię, że gospodarkę pozabudżetową gmin należy preferować, gdyż znaczna część usług publicznych można realizować w ramach instytucji działalności pozabudżetowej. To powoduje stopniowe obniżanie poziomu wydatków budżetowych gmin z tytułu usług publicznych. Instytucje prowadzące działalność pozabudżetową o charakterze usługowym, wzmacniają stopniowo siłę ekonomiczną, dążąc do poprawy rentowności. Dzięki tym tendencjom w najbliższej przyszłości instytucje działalności pozabudżetowej będą zwiększały wpłaty do budżetu, obecnie jednak wpłaty wykazują tendencje malejące. Poprawa rentowności instytucji prowadzących działalność pozabudżetową jest tendencją długofalową i w miarę wzrostu poziomu zamożności społeczeństwa zwiększy się realizacja popytu na zasadach pełnej lub częściowej odpłatności za oferowane usługi. Działalność instytucji pozabudżetowych ma istotne znaczenie dla gospodarki lokalnej, ze względu na bliskie związki z potrzebami społeczności lokalnej. Ta działalność pozostaje w bardzo ścisłym związku z rozwojem sektora publicznego stopniowo przechodzącego na tory gospodarki rynkowej. W związku z tym założenia projektu budżetu państwa i budżetów gmin dla działalności pozabudżetowej stanowią o poprawności tendencji rozwojowych w tych zakresach.

Ad. 3. Na podstawie wykazu zadań zleconych gminom i spisów zadań inwestycyjnych wynika, że zadania te dzielą się na:

- a/ zadania bieżące, które wynikają z tzw. funkcji administracyjno-obługowych i administracji zleconej gminom, b/ zadania inwestycyjne polegające na budowie infrastruktury społecznej i technicznej, wiążące się z szeroko pojętymi funkcjami zleconymi gminom, a także ułatwiające realizację zadań własnych gmin.

W świetle materiałów źródłowych, tj. danych syntetycznych, zawartych w projekcie budżetu na rok 1997, trudno jednoznacznie określić „ poziom nasycenia” potrzeb gmin na środki budżetowe. Potrzeby te rozkładają się nierównomiernie, a o ich skali rozstrzygają czynniki o różnych stopniach preferencji. Okazuje się, że na wartość strumieni zasilających budżety gmin wpływa szereg czynników regulujących intensywność i częstotliwość przepływów.

Obok czynników standardowych, dających się jednoznacznie wyspecyfikować, ważną rolę spełniają czynniki szczególne, tj. specyficznie występujące w danej gminie. W związku z kumulatywnym charakterem tych czynników i złożonością mechanizmów realizacji zadań zleconych, szacowanie i ocena przydzielonych kwot wymagałyby bardzo pracochłonnych procedur analityczno-obliczeniowych. Z tych powodów główny akcent położony będzie na kształtowaniu się tendencji i ocenie prawidłowości kształtujących się proporcji. Doświadczenia wykazują, że zarówno resort finansów, jak i resorty zlecające zadania gminom dysponują technikami redystrybucji finansowej opartymi na współczynnikach i normatywach przeliczeniowych. Techniki te są tradycyjne i budzą szereg wątpliwości co do poprawności obliczeń. Dotyczy to zwłaszcza zlecenio-

biorców zadań zleconych, którzy wyrażają solidarność poglądów co do tego, iż środki na zadania zlecone są niedostateczne względem kosztów realizacji.

Dotyczy to przede wszystkim środków realizacji zadań w dziedzinach: oświata, kultura i sztuka, ochrona zdrowia i opieka społeczna, gospodarka komunalna oraz mieszkaniowa. W związku z tym, że potrzeby rzeczywistych kwot finansowych są większe od możliwości ich realizacji, trudno jest także oszacować ich wartość. Badania wykazują także, iż w relacjach rządowo-samorządowych trwa ustawicznie realizowana strategia negocjacji i korekcji strumieni transferowanych środków z budżetu państwa do budżetów gmin. Wobec tego należałoby poddać weryfikacji zasady jednolitych kryteriów podziałów środków budżetowych (dotacje i subwencje). Stosowanie jednolitych zasad parametrycznego podziału środków na realizację zadań zleconych ma jedynie uzasadnienie wtedy, gdy rozkład przestrzenny zadań, częstotliwość i intensywność występowania dają się ująć w ramy podziałów porównywalnych.

Obiektywnie też należy stwierdzić, że dotychczasowe próby modyfikacji zasad redystrybucji środków na zadania zlecane, prowadzą do rozwiązań umożliwiających w przyszłości lepszy i bardziej optymalny podział.

Stan, jaki pod tym względem jest taki, że gminy w niedostatecznym stopniu są obligowane do obowiązków gromadzenia i przekazywania informacji statystycznych, wyjątek stanowią informacje o realizacji inwestycji, jako zadań zleconych.

W warunkach kształtującej się samodzielności budżetowej gmin, zaczynają stopniowo zanikać zadania związane z finansowaniem żłobków, przedszkoli, bibliotek i działalności kulturalnej. W tych warunkach następuje deprecjacja funkcji tych placówek i stopniowy zanik ich działalności.

Podobnie dramatycznie przedstawia się sytuacja w placówkach służby zdrowia, będących na liście zadań zleconych gminom. Pomimo tego, że wartość przekazywanych środków (na zadania zlecone) stale wzrasta, stosownie do zdolności budżetu państwa do ich sfinansowania, to jednak procesy inflacyjno-cenowe powodują wzrost kosztów realizacji zadań zleconych.

W takich sytuacja instytucja budżetów wojewodów ma na celu zapewnienie dopływu środków na zadania zlecone. Jednak niedostateczny nadzór nad dyscypliną realizacji kosztów zadań zleconych oraz nieregularność dopływu rat na finansowanie tych kosztów, doprowadza do zakłóceń w realizacji zobowiązań wobec dostawców. To wywołuje zatory płatnicze, w obliczu których gminy są zmuszone do przejściowego angażowania środków własnych.

Ad. 4. Oceniając przebieg realizacji funkcji statutowych gmin, pod względem efektywności wykorzystania finansów gmin, należy zdefiniować miary tej efektywności, wyróżniając:

- a/ efektywność społeczną, relatywizującą koszty realizacji celów społecznych względem uzyskanych efektów,
- b/ efektywność ekonomiczną wyrażaną w formułach względnych nakładów i uzyskanych z tego tytułu efektów.

Aktualny zestaw informacji statystycznych gromadzonych w gminach i organach statystyki państwowej jest zbyt niedostateczny, aby na ich podstawie można było określać efektywność. Do tego wszystkiego należy dodać, że dostęp do statystyki gromadzonej w gminach jest utrudniony i tak naprawdę - niewiele wiemy na ten temat. W tych warunkach stosowana jest analiza logistycznych związków przyczynowo-skutkowych i na tej podstawie formułowane są wnioski. Prowadzona w ten sposób analiza efektywności wykorzystania środków budżetowych i pozabudżetowych umożliwia sformułowanie tezy:

- a/ społeczność lokalna jest najbardziej zainteresowana efektywną gospodarką budżetową w gminach,

- b/ przykłady niskiej efektywności są szybko obserwowane w społecznościach lokalnych, gdyż nie są spełnione oczekiwania społeczności lokalnej,
- c/ wysoka efektywność jest wyrazem realizacji maksymalnej skali oczekiwań społecznych.

Z tego punktu widzenia generalna efektywność gospodarki budżetowej wykazuje tendencje w kierunku systematycznej poprawy. Wydaje się, że niedostatek dysponowanych dochodów budżetowych wymusza racjonalną i oszczędną gospodarkę budżetową w gminach. Daje się przy tym zauważyć tendencje do stabilizowania się poziomu wydatków na tzw. działalność eksploatacyjną (bieżącą), przy jednoczesnej koncentracji środków na działalność inwestycyjno-remontową. Działalność bieżąca polega na finansowaniu kosztów funkcjonowania gminy, związanych z ustawowymi ich funkcjami obsługi administracyjnej ludności.

Na uwagę zasługuje stały wzrost udziału kosztów osobowych w strukturze kosztów bieżących, ze względu na samorządowy tryb ustalania stawek wynagrodzeń pracowników samorządowych. W gminach miejskich działalność bieżąca znajduje odzwierciedlenie w kosztach eksploatacji infrastruktury komunalnej i mieszkaniowej. Wzrost kosztów eksploatacji tych składników infrastrukturalnych jest wyższy od uzyskiwanych przychodów z tego tytułu. Oddzielnym problemem jest dekapitalizacja obiektów chronionych prawnie, a niedostatecznie remontowanych. Pewnym rozwiązaniem byłoby przeprowadzenie sprawnej organizacji procesów prywatyzacji zasobów mieszkaniowych w gminach. Dotychczasowego ich przebiegu nie można ocenić pozytywnie.

W niedostatecznym stopniu są także wykorzystywane dopłaty do czynszów gospodarstwom domowym o niskiej dochodowości ich budżetów rodzinnych, gdyż próg finansowania obejmuje małą tylko grupę.

W działalności inwestycyjnej gmin, wydatki budżetowe koncentrują się na:

- a/ porządkowaniu gospodarki wodno-ściekowej i gospodarki ciepłej,
- b/ budowa obiektów szkolnych,
- c/ modernizacja dróg i mostów,
- d/ zakupy taboru dla zbiorowej komunikacji miejskiej.

Gminy w niedostatecznym zakresie korzystają z kredytów bankowych, ze względu na wysokie koszty ich uzyskania. Niedostatecznie są wykorzystywane ustawowe możliwości w zakresie emisji papierów wartościowych przez gminy.

Wniosek końcowy

Badany fragment projektu budżetu państwa na rok 1997, uwzględnia skalę ograniczeń budżetowych, wiążących się z oszczędną, lecz efektywną gospodarką gmin. W dążeniu do kontynuacji procesów samodzielności budżetowej gmin należy rozważyć możliwości:

- a/ wydzielenie części zadań zleczanych dotychczas gminom i ustanowienie ich jako zadania własne gmin, poprzez stworzenie elastycznych instrumentów sterowania procesami zasileń budżetowych, chodzi tu o zadania i środki budżetowe specyficzne dla danej gospodarki lokalnej,
- b/ należałoby rozważyć możliwość zmiany dotychczasowych funkcji budżetów wojewodów, przyjmując zasadę, że środki tam kumulowane stanowić będą jedynie rezerwę budżetową, wspomagającą tzw. priorytety gospodarki lokalnej,
- c/ wartości dotacji celowych i kwoty subwencji zawarte dotychczas w budżetach: państwa i wojewodów, traktować należy jako narzędzia elastycznej redystrybucji środków.

Wrocław, dnia 9 XI 1996 r.