



BGK

BANK GOSPODARSTWA
KRAJOWEGO

WOJCIECH MISIĄG

Finanse
samorządowe
po 25 latach
- stan i rekomendacje

Finanse samorządowe po 25 latach - stan i rekomendacje



WYŻSZA SZKOŁA
INFORMATYKI I ZARZĄDZANIA
z siedzibą w Rzeszowie



UNIA
EUROPEJSKA



Niniejsza publikacja powstała przy wsparciu finansowym Unii Europejskiej.
Zawarte w niniejszym opracowaniu oceny i propozycje wyrażają jedynie poglądy autorów.
Poglądy te nie mogą być traktowane jako opinie odzwierciedlające stanowisko zlecających
oraz Komisji Europejskiej.

Spis treści

Wprowadzenie.....	1
1. Finanse samorządowe 1990-2015 – najważniejsze daty.....	2
2. Prawne podstawy finansów samorządowych.....	3
3. Zadania samorządu terytorialnego.....	6
4. Dochody samorządowe.....	8
5. Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego.....	12
6. Finanse samorządowe dziś – zalety i wady obecnego systemu.....	20
7. Propozycje rozwiązań.....	23
8. Ograniczenia reformy finansów samorządowych.....	29

W marcu 2015 r. minęło 25 lat od uchwalenia ustawy o samorządzie terytorialnym, którą uznać należy za akt przywracający w Polsce samorząd terytorialny. Był to jeden z kluczowych momentów ustrojowego przełomu w Polsce i konsekwentne dopełnienie zmian wprowadzonych wcześniej przez rząd Tadeusza Mazowieckiego. Dziś można powiedzieć, że utworzenie samorządnych gmin w zasadniczy sposób zmieniło obraz Polski. Dziś trudno już wyobrazić sobie funkcjonowanie państwa bez gmin, powiatów i samorządowych województw, co nie oznacza, że ramy prawne, w jakich działa samorząd terytorialny i sposób funkcjonowania poszczególnych wspólnot samorządowych jest wolny od błędów i słabości. Podkreślając ogromną pracę, jaką samorzady wykonały w ostatnim ćwierćwieczu warto więc dokonać pewnego podsumowania i wyciągnąć z niego wnioski co do możliwości stworzenia samorządom lepszych warunków funkcjonowania. Pamiętać przy tym należy, że to właśnie od tego, jak sprawnie, jak efektywnie działają gminy, powiaty i województwa samorządowe w znaczącym stopniu zależy jakość i poziom życia obywateli.

Możliwości sprawnego działania samorządu terytorialnego w istotny sposób zależą od systemu finansów samorządowych. Jest oczywiste, że sprawne wykonywanie przez samorzady zadań publicznych możliwe jest tylko pod warunkiem zapewnienia im odpowiednich środków finansowych i od tego, jakie reguły ustanowione zostaną dla gospodarowania tymi środkami. Zapewnienie samorządom możliwości samodzielnego i elastycznego kształtowania polityki finansowej i wykorzystywania dostępnych zasobów finansowych jest niemal tak samo ważne, jak zapewnienie samorządom odpowiednich do ich zadań możliwości pozyskiwania środków finansowych.

Zasadniczym celem tego opracowania jest sformułowanie propozycji zmian w systemie dochodów samorządowych, służących realizacji powyżej wskazanych celów. Podstawą do sformułowania i uzasadnienia takich propozycji będzie krótkie przedstawienie ewolucji systemu dochodów samorządowych od roku 1990 aż do dnia dzisiejszego oraz - z natury rzeczy bardzo skrótowa - analiza obecnego stanu finansów samorządowych.

Realizacja tak zarysowanych celów wymagać będzie rozważenia następujących, podstawowych kwestii:

1. Jak ukształtowano podstawy systemu finansów samorządowych?
2. Jaka jest dziś kondycja finansowa jednostek samorządu terytorialnego?
3. Jakie są najważniejsze słabości tego systemu?
4. Jak słabości te wpływają na zdolność samorządów do wykonywania ich zadań?
5. Jak poprawić system finansów samorządowych?
6. Co uczynić, by zmiany te były możliwe?

Finanse samorządowe 1990-2015 – najważniejsze daty

1990 **Przypomnijmy najpierw najważniejsze daty z najnowszej historii samorządu terytorialnego w Polsce.**

Dnia 8 marca 1990 r. Sejm uchwalił ustawę o samorządzie terytorialnym, przywracającą gminom osobowość prawną i tworzącą podstawy budowy nowego ustroju samorządu. W maju uchwalona została ustawa o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, nazywana często ustawą kompetencyjną. W tym samym miesiącu, 27 maja 1990 r., odbyły się pierwsze wybory do rad gmin, a w grudniu Sejm uchwalił ustawę o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. Okres obowiązywania tej ustawy przedłużano potem dwukrotnie. Większość gmin uchwaliła swoje pierwsze budżety.

1992 Działalność rozpoczynają regionalne izby obrachunkowe (RIO), powołane do sprawowania nadzoru nad finansami jednostek samorządu terytorialnego. RIO mają również kontrolować finanse samorządowe.

1993 W 1993 r. uchwalona została ustawa o finansowaniu gmin, zastępująca poprzednią, traktowaną jako regulacja czasowa, ustawę z 1990 r. Miała to już być regulacja stała i rzeczywiście, obowiązywała ona aż do zmian w ustroju samorządu terytorialnego, które nastąpiły na przełomie lat 1998 – 1999.

1996 W tym roku ostatnie gminy przejęły prowadzenie szkół podstawowych. Zakończyło to proces przejmowania przez samorządy zadań publicznych, wykonywanych do roku 1989 przez administrację rządową.

1997 Dnia 3 maja 1998 r. uchwalona została nowa Konstytucja. Samorząd terytorialny uzyskał mocne podstawy ustrojowe. Konstytucja potwierdziła samodzielność samorządów, czego wyrazem było w szczególności zasady ograniczenia nadzoru nad działalnością samorządową do nadzoru nad legalnością tej działalności. Uznając gminę za podstawową jednostkę samorządu terytorialnego, Konstytucja dopuściła jednocześnie tworzenie kolejnych szczebli samorządu terytorialnego.

W 1998 r. uchwalona została zasadnicza reforma podziału administracyjnego państwa i ustroju samorządu terytorialnego. Liczbę województw zmniejszono z 49 do 16. Sejm postanowił o utworzeniu powiatów i ustanowieniu samorządu województw, a 65 miast otrzymało status miast na prawach powiatu. W tym samym roku uchwalona została ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. **1998**

Odbywają się pierwsze bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. **2002**

W listopadzie 2003 r. uchwalona została nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Ze dość licznymi zmianami, które nie zmieniły jednak zasadniczej konstrukcji ustawy, obowiązuje ona do chwili obecnej. **2003**

Dnia 1 maja 2004 r. Polska stała się członkiem Unii Europejskiej. Dało to nowy, mocny impuls dla rozwoju samorządów, w zasadniczy sposób zwiększając możliwości inwestycyjne jednostek samorządowych. **2004**

W nowej perspektywie finansowej UE województwa samorządowe instytucjami zarządzającymi regionalnymi programami operacyjnymi **2008**

Uchwalona zostaje nowa ustawa o finansach publicznych, określająca do chwili obecnej procedury budżetowe obowiązujące w jednostkach samorządu terytorialnego. **2009**

Prawne podstawy finansów samorządowych

Najważniejsze prawne podstawy systemu dochodów samorządowych tworzą:

- Konstytucja RP.
- ustawy określające podstawy ustroju jednostek samorządu terytorialnego - ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawa z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie powiatowym oraz - z tego samego dnia - ustawa o samorządzie województwa.
- ustawa z dnia 3 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, określająca w szczególności wykaz dochodów przysługujących jednostkom samorządu terytorialnego oraz zasady obliczania należnej tym jednostkom subwencji ogólnej.
- ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, określająca zasady gospodarowania środkami publicznymi w dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego, w tym - zasady planowania, wykonywania i rozliczania budżetów jednostek samorządowych.

Ważne dla samorządu terytorialnego regulacje finansowe znajdują się także w wielu innych ustawach, z których w pierwszej kolejności wymienić należy:

- ustawę o gospodarce komunalnej.
- ustawę o rachunkowości.
- ustawę - Prawo zamówień publicznych.

Konstytucja Sprawom jednostek samorządu terytorialnego poświęcono w Konstytucji dwa artykuły w rozdziale 1 („Rzeczpospolita”), opisującym podstawy ustroju państwa, oraz w rozdziale VII, poświęconym w całości organizacji i zadaniom samorządu terytorialnego

Ustrój Pozycję ustrojową samorządu terytorialnego określają przepisy art. 15 i 16 Konstytucji, stanowiące, że:

- ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej.
- zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa,
- ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową.
- samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Tezy zawarte w art. 15 i 16 znalazły swe rozwinięcie w przepisach rozdziału VII Konstytucji, bardziej szczegółowo określających organizację i zasady funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego

Ogólne zasady podziału zadań pomiędzy administrację rządową i samorządową określają przepisy art. 163 i 166 Konstytucji, stanowiące że:

- Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych¹ - jest to tzw. klauzula domniemania kompetencji samorządu terytorialnego; rozwinięciem tego przepisu jest art. 164 ust. 3, zgodnie z którym gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego;
- zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne²;
- jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych - tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych ma określić ustawa³.

Intencją tych przepisów było niewątpliwie zapewnienie przekazania jednostkom samorządu terytorialnego wykonywania tych wszystkich zadań publicznych, które zaspokajają potrzeby wspólnoty samorządowej i mogą być efektywnie wykonywane przez lokalne organy władzy publicznej. Zauważyć jednak należy, że użycie nieostrego (z konieczności) pojęcia istotna część zadań publicznych oraz pozostawienie do uregulowania w ustawach zwykłych kwestii zakresu zadań zleconych pozostawiło ustawodawcy bardzo dużą swobodę ukształtowania zakresu zadań samorządowych, a także podziału zadań samorządowych na zadania własne i zlecone. Otwarta pozostała kwestia, czy postulat przekazania samorządom istotnej części zadań publicznych oznacza konieczność przekazania samorządom odpowiednio dużej liczby zadań (albo przekazaniu zadań, których koszt jest znaczący w relacji z kosztami zadań wykonywanych przez administrację rządową), czy też - zwłaszcza w kontekście normy art.163 ust. 1 - należy rozumieć jako nakaz przypisania samorządom wykonywania wszystkich istotnych zadań o charakterze lokalnym. Pozostawienie poza zakresem zadań własnych podstawowej opieki medycznej i wielu ważnych zadań z zakresu polityki społecznej pokazuje, że interpretacja art. 163 ust. 1 poszła w innym kierunku.

W kwestiach majątku i finansów samorządowych Konstytucja stanowi, że:

- jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną - przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe;
- samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej;
- jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań;
- dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa;
- źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie;
- zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych;
- jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie;

1 Art. 163

2 Art. 166 ust. 1

3 Art. 166 ust. 2

- działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, a organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych są regionalne izby obrachunkowe.

Przepisy te, pozornie jasne i gwarantujące samorządom solidne finansowe podstawy działalności, wymagają jednak pewnych komentarzy.

Zwrócić trzeba najpierw uwagę na niejednoznaczność określenia odpowiednio do przypadających im zadań, określającego należny jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych. Zwrot ten może być bowiem interpretowany albo jako postulat podziału dostępnych środków publicznych proporcjonalnie do kosztów wykonania zadań przypisanych instytucjom państwowym i jednostkom samorządu terytorialnego, albo jako wyrażenie zasady, iż środki publiczne przeznaczone dla samorządów powinny być wystarczające do sfinansowania wszystkich zadań samorządowych. Ta druga interpretacja, przyjmowana raczej niechętnie przez administrację rządową (i - jak się wydaje - również przez sądy orzekające w sprawach sporów finansowych pomiędzy rządem i samorządami) jest zdecydowanie bliższa sformułowaniu zawartym w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego (EKSL), ratyfikowanej przez Polskę jeszcze na początku lat dziewięćdziesiątych. Przypomnijmy więc, że zgodnie z art. 9 ust. 1 i 2:

- społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień.
- wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub przez prawo.

Po drugie, zgodnie z art. 167 ust. 2, dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Formuła ta nie w pełni odpowiada faktycznej strukturze dochodów samorządowych, lub - nazywając to inaczej, by nie zarzuca obowiązującemu systemowi dochodów samorządowych niezgodności z Konstytucją - rozszerza zakres pojęcia dochody własne na takie rodzaje dochodów, które trudno do takiej kategorii zaliczyć. Są to w szczególności:

- udziały jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatków dochodowych,
- dotacje pochodzące ze źródeł innych niż budżet państwa.

Ustawy ustrojowe

Ustawy ustrojowe określają najbardziej podstawowe zasady gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Porównując treść wszystkich trzech ustaw ustrojowych, można ustalić następujący zbiór zasad obowiązujących we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego:

- JST samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie uchwały budżetowej.
- przekazanie JST, w drodze ustawy, nowych zadań wymaga zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów.
- za prawidłową gospodarkę finansową JST odpowiada organ wykonawczy JST; przysługuje mu wyłączne prawo:

- 1) przedkładania organowi stanowiącemu (radzie/sejmikowi) projektu uchwały budżetowej.
- 2) zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez organ stanowiący JST;
- 3) emitowania papierów wartościowych, w ramach upoważnień udzielonych przez organ stanowiący JST;
- 4) dokonywania wydatków budżetowych.
- 5) dysponowania rezerwami budżetu JST
- 6) zgłaszania propozycji zmian w budżecie JST;
 - dyspozycja środkami pieniężnymi JST jest oddzielona od kasowego jej wykonania.
 - gospodarka środkami finansowymi znajdującymi się w dyspozycji JST jest jawna.
 - kontrolę gospodarki finansowej JST sprawuje regionalna izba obrachunkowa.

W ustawach ustrojowych zamieszczono też przepisy ustanawiające specyficzne zasady dla poszczególnych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego - takie jak dopuszczenie możliwości samoopodatkowania się mieszkańców gminy - co wymaga przeprowadzenia referendum gminnego.

Zasady zawarte w ustawach ustrojowych nie budzą zastrzeżeń, a większość z nich stanowi w istocie rzeczy powtórzenie regulacji zawartych w innych aktach prawnych.

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zawiera kluczowe dla systemu dochodów samorządowych regulacje. Przepisy tej ustawy:

- określają wykaz dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego.
- opisują sposób wyliczania - bardzo skomplikowany - subwencji ogólnej dla pojedynczych jednostek samorządu terytorialnego.
- ustalają zasady podziału wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych pomiędzy Skarb Państwa (budżet państwa), gminy, powiaty i województwa.
- określają - w sposób zdecydowanie mało precyzyjny - zasady ustalania łącznych kwot dotacji na zlecone jednostkom samorządu terytorialnego zadania z zakresu administracji rządowej oraz na zadania zlecone związane z organizacją wyborów i referendum.
- ustanawiają - dla jednostek o najwyższych dochodach - obowiązek wpłat do budżetu państwa części ich dochodów - przepis ten, dość nieszczęśliwie sformułowany i w istocie rzeczy mający niewielkie znaczenie dla całości finansów sektora finansów samorządowych⁴ jest najbardziej kontrowersyjną i najczęściej krytykowaną regulacją w ustawie o dochodach JST
- ustalają terminy przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego należnych im środków (dotacji, subwencji, udziałów we wpływach z podatków dochodowych) z budżetu państwa.

Ustawa o dochodach JST

⁴ Wpłaty dokonywane przez „najbogatsze” jednostki przeznaczone są na dodatkowe transfery do jednostek w gorszej sytuacji finansowej. Łączna kwota wpłat z tytułu tzw. „janosikowego” nie przekroczyła w żadnym roku 1% ogólnej kwoty dochodów samorządowych, może być natomiast bardzo uciążliwa dla niektórych jednostek samorządu terytorialnego, szczególnie w przypadku okresowego obniżenia się dochodów własnych i dochodów z udziałów w podatkach dochodowych.

Ustawa o finansach publicznych

Ustawa o finansach publicznych reguluje podstawowe kwestie dotyczące zasad i procedur obowiązujących publicznych przy gospodarowaniu środkami publicznymi. Z regulowanych w tej ustawie kwestii istotnych dla finansów samorządowych wymienić należy przede wszystkim:

- ogólne zasady gospodarowania środkami publicznymi,
- zasady klasyfikacji budżetowej rachunkowości i sprawozdawczości budżetowej,
- wymogi odnoszące się do jawności finansów publicznych,
- zasady i udzielania dotacji z budżetu państwa.

Niezależnie od tych regulacji, odnoszących się do wszystkich jednostek sektora finansów publicznych, ustawa o finansach publicznych zawiera szczegółowe przepisy odnoszące się do uchwalania (w tym - przepisy określające układ i treść uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego) i wykonywania budżetów jednostek samorządu terytorialnego, a także zasady sporządzania wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Do przepisów tych zaliczyć należy w szczególności art. 243 ustawy o finansach publicznych ustanawiający ograniczenia dotyczące zaciągania przez jednostki samorządu terytorialnego zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego

Zadania samorządu terytorialnego

3.

Konstytucja gwarantuje jednostkom samorządu terytorialnego powierzenie im – jako zadań własnych, istotnej części zadań publicznych, wykonywanych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Zasada ta – z pewnymi zastrzeżeniami, do których powrócę nieco później – jest realizowana. Jednostkom samorządu terytorialnego, a w szczególności gminom, powierzono wykonywanie większości zadań o charakterze lokalnym, w tym mających dla obywateli kluczowe znaczenie, takich jak zadania z zakresu szeroko rozumianej gospodarki komunalnej i infrastruktury technicznej, z zakresu edukacji, kultury, wreszcie – większość zadań z zakresu pomocy społecznej.

O roli, jaką odgrywa obecnie samorząd terytorialny w wykonywaniu zadań publicznych dobitnie świadczą liczby opisujące udział samorządu terytorialnego w wydatkach sektora finansów publicznych.

W roku 2014 wydatki sektora samorządowego⁵, do którego zaliczamy:

- jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, razem z ich jednostkami pozabudżetowymi (zakładami budżetowymi),
- samorządowe samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej,
- samorządowe instytucje kultury,
- inne samorządowe osoby prawne zaliczane do sektora finansów publicznych,

stanowiły 29,4% wszystkich wydatków publicznych (wydatków sektora finansów publicznych) w Polsce. Dla porównania warto podać, że wydatki budżetu państwa (razem z wydatkami budżetu środków europejskich) stanowiły 28,2% tych wydatków, a wydatki funduszy emerytalnych – czyli Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytalno-Rentowego KRUS – 28,4% tych wydatków.

Znaczenie sektora samorządowego dla wykonywania zadań publicznych dobrze ilustrują udziały tego sektora w wydatkach publicznych ponoszonych w najważniejszych dziedzinach działalności publicznej. I tak, udział sektora samorządowego w wydatkach publicznych:

- na pomoc społeczną – wynosił w 2014 r. 99,4%,
- na oświatę i wychowanie – 94,3%,
- na edukacyjną opiekę wychowawczą – 97,7%,
- na gospodarkę komunalną – 79,5%,
- na kulturę fizyczną – 85,6%,
- na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego – 79,0%
- na transport i łączność – 60,1%,
- na ochronę zdrowia – 39,1%, w tym z budżetów jednostek samorządu terytorialnego – 1,9%

Sektor państwowy wziął na siebie praktycznie wszystkie wydatki w takich działach jak ubezpieczenia społeczne, bezpieczeństwo publiczne, obrona narodowa czy wymiar sprawiedliwości. Natomiast w większości wyżej wymienionych działów samorządy odgrywają dominującą rolę w wykonywaniu usług publicznych. Nieco niższe udziały w takich działach jak kultura, czy gospodarka komunalna wynikają stąd, iż znaczna część zadań samorządowych jest tu wykonywana przez pozabudżetowe instytucje samorządowe – spółki komunalne, samorządowe instytucje kultury.

Rozmiary zadań

⁵ Za wydatki sektora finansów publicznych – i analogicznie, za wydatki sektora samorządowego – uznaje się te wydatki ponoszone przez jednostki sektora finansów publicznych (sektora samorządowego), kierowane do podmiotów spoza sektora finansów publicznych.

Odrębnego komentarza wymaga problem wykonywania i finansowania przez samorząd terytorialny zadań z zakresu opieki zdrowotnej. Ponad 37% publicznych wydatków na zdrowie dokonywanych jest w samorządowych placówkach opieki zdrowotnej, jednak faktyczny wpływ jednostek samorządu terytorialnego jest niewielki - wynika to z przyjętego modelu finansowania ochrony zdrowia (samorządowe SPZOZ otrzymują środki z Narodowego Funduszu Zdrowia, a nie od macierzystych jednostek samorządu terytorialnego. Jednostek samorządu terytorialnego - formalnie sprawujących nadzór nad samorządowymi SPZOZ - nie wyposażono ani w środki finansowe, ani w efektywne instrumenty nadzorcze. Taki model finansowania ochrony zdrowia i nadzoru nad placówkami opieki zdrowotnej jest klasycznym przykładem „decentralizacji problemów”. Warto też zauważyć, że pozbawienie gmin realnego wpływu na funkcjonowanie podstawowej opieki zdrowotnej stanowi istotne naruszenie deklarowanej w preambule Konstytucji zasady pomocniczości

Zadania zlecone

Specyficzną instytucją polskiego systemu finansów samorządowych są dotacje na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej i innych centralnych organów władzy państwowej. Ogólna koncepcja zadań zleconych polega - w pewnym uproszczeniu na tym, że:

- niektóre zadania, których zakres określają ustawy i których wykonywanie w sposób trwały przypisano jednostkom samorządu terytorialnego, uznaje się za zadania, które samorząd wykonuje nie w imieniu własnym, lecz w imieniu państwa jako całości,
- wykonywanie tych zadań ma być finansowane w całości ze środków przekazywanych jednostkom samorządu terytorialnego z budżetu państwa,
- środki na finansowanie zadań zleconych przekazywane są w formie dotacji celowych, co oznacza, że podlegają one szczególnym zasadom rozliczania - w tym obowiązkowi zwrotu do budżetu państwa kwoty, która nie została wykorzystana na wykonanie dotowanego zadania.

Gdy dotacje na zadania zlecone wprowadzano po 1990 r. do systemu prawnego gmin wyodrębnienie zadań zleconych miało pewne uzasadnienie - inny był wówczas tryb odwołań od decyzji administracyjnych podejmowanych przy wykonywaniu takich zadań, inny był też tryb i kryteria nadzoru nad wykonywaniem tych zadań. Obecnie tych odrębności zadań zleconych już nie ma - rolę instancji odwoławczej od decyzji wydawanych w sprawach objętych zadaniami zleconymi odgrywają - tak jak dla decyzji związanych z wykonywaniem zadań własnych - samorządowe kolegia odwoławcze, art. 171 ust. 1 Konstytucji ograniczył nadzór nad działalnością samorządową do nadzoru z punktu widzenia legalności. Od strony administracyjno-prawnej nie ma więc już różnic pomiędzy zadaniami zleconymi, a obligatoryjnymi zadaniami własnymi, które - tak jak wszystkie zadania samorządowe muszą być wykonywane zgodnie z obowiązującymi przepisami i standardami.

Dlaczego zatem dla finansowania tych zadań utrzymywana jest forma dotacji celowych? Jest ona w oczywisty sposób niekorzystna dla samorządów, gdyż z jednej strony wprowadza istotne ograniczenia w korzystaniu z dostępnych środków (dotacji nie można wydać na inne cele), z drugiej zaś – zniechęca do poszukiwania bardziej efektywnych sposobów wykonywania tych zadań, gdyż zaoszczędzone ewentualnie kwoty trzeba będzie i tak zwrócić do budżetu państwa. Jedynym argumentem za utrzymaniem dotychczasowej formy finansowania zadań zleconych pozostaje więc wygoda administracji rządowej.

Odrębny i bardzo trudny do rozwiązania problem stanowi sposób obliczenia kwot należnych jednostkom samorządu terytorialnego na pokrycie kosztów wykonywania zadań zleconych. Zgodnie z art. 129 ustawy o finansach publicznych kwoty dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone odrębnymi ustawami jednostkom samorządu terytorialnego określone są przez dysponentów części budżetowych według zasad przyjętych w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Równolegle, w art. 49 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego ustalono, że jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. W ust. 3 tego samego artykułu znajdziemy natomiast stwierdzenie, że kwoty dotacji celowych, o których mowa w ust. 1, ustala się zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju

Łatwo jest stwierdzić, że przepisy te są nie tylko mało konkretne (nie wiadomo, co oznacza pojęcie wydatki podobnego rodzaju, nie dla wszystkich zadań zleconych istnieją „podobne” odpowiedniki w budżecie państwa), lecz również że mogą być ze sobą sprzeczne. Nie ma bowiem przekonującego uzasadnienia na rzecz tezy, iż ustalenie kwoty dotacji zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju musi prowadzić do tego, że wysokość tak obliczonej dotacji zapewnia realizację zleconego zadania. Efektem takiego stanu rzeczy jest trwający od wielu lat spór pomiędzy administracją rządową i samorządami – i brak perspektyw na jego zakończenie. Powinno to skłonić do poważnego rozważenia lub przynajmniej do ograniczenia stosowania zadań zleconych tylko do sytuacji nadzwyczajnych⁶.

6 Zgodnie z art. 166 ust. 2 Konstytucji ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych (obok zadań własnych) zadań publicznych. Nie implikuje to stosowania zadań zleconych jako stałego tytułu dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

Dochody samorządowe

System dochodów samorządowych określa obecnie ustawa z dnia 3 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁷. Od momentu uchwalenia ustawa ta była wielokrotnie zmieniana, lecz ogólny schemat systemu pozostaje od 2003 r. niezmienny.

Odchodząc od konstytucyjnej klasyfikacji dochodów samorządowych, wyróżnić można sześć zasadniczych rodzajów dochodów publicznych przypisanych jednostkom samorządu terytorialnego:

- dochody własne z podatków i opłat publicznoprawnych,
- pozostałe dochody własne,
- udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych i podatku dochodowego od osób fizycznych,
- subwencje ogólne z budżetu państwa,
- dotacje z budżetu państwa,
- dotacje z innych instytucji sektora finansów publicznych.

Własne dochody publicznoprawne

Ta kategoria dochodów powinna stanowić podstawę finansowania przez samorzady ich zadań własnych.

Tak jednak nie jest, gdyż:

- tylko gminom przyznano własne dochody podatkowe,
- spośród wszystkich podatków i opłat lokalnych tylko podatek od nieruchomości stanowi stabilne i wydajne - szczególnie w miastach - źródło dochodów.

Inne dochody własne

Grupę innych dochodów własnych tworzą liczne rodzaje dochodów, pochodzących przede wszystkim dochody uzyskiwane dzięki gospodarowaniu szeroko rozumianym majątkiem jednostki samorządu terytorialnego, takie jak czynsze i opłaty dzierżawne, wpływy ze sprzedaży składników majątkowych, a także odsetki od udzielonych przez jednostkę samorządową pożyczek i odsetki od środków na rachunkach bankowych. Dochody te nie są dziś bardzo istotną pozycją w dochodach jednostek samorządu terytorialnego, a ich znaczenie sprowadza się przede wszystkim do tego, iż dopełniają one środki uzyskiwane z innych źródeł. Znaczenie tych dochodów polega i na tym, że właśnie w tym segmencie dochodów władze samorządowe mają największe możliwości podejmowania działań w celu uzyskiwania wyższych dochodów.

⁷ Dz. U. z

Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego

	Gminy	Powiaty	Województwa
Podatki	Podatek od nieruchomości Podatek od środków transportowych Podatek rolny Podatek leśny Podatek od spadków i darowizn Podatek od czynności cywilno-prawnych Karta podatkowa		
Opłaty	Opłaty należne gminom	Opłaty należne powiatom	
Udziały we wpływach z podatków dochodowych	Udziały we wpływach z PIT (39,34%) ¹ Udziały we wpływach z CIT (6,71%)	Udziały we wpływach z PIT (10,25%) Udziały we wpływach z CIT (1,40%)	Udziały we wpływach z PIT (1,60%) Udziały we wpływach z CIT (14,00%)

Wszystkie JST

	Gminy	Powiaty	Województwa
Inne dochody	Dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe Dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach Wpłaty zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych Dochody z majątku Spadki, zapisy i darowizny 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami ² Odsetki od pożyczek udzielanych ² Odsetki od nieterminowo przekazywanych należności Odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych ² Inne dochody należne na podstawie odrębnych przepisów		

¹ Wielkość docelowa

² O ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

Udziały w PIT i CIT

Podatek dochodowy od osób fizycznych i podatek dochodowy od osób prawnych są jedynymi dwoma podatkami, z których wpływy dzielone są pomiędzy Skarb Państwa (co oznacza, że zaliczane są do dochodów budżetu państwa) i jednostki samorządu terytorialnego. Konstrukcja udziałów we wpływach z podatków dochodowych polega na tym, że:

- wpływy z PIT i CIT gromadzone są przez urzędy skarbowe.
- uprawnienia do podejmowania decyzji indywidualnych związanych z tymi podatkami przysługują wyłącznie organom aparatu skarbowego podległego Ministrowi Finansów (naczelnikom urzędów skarbowych, dyrektorom izb skarbowych, Ministrowi Finansów).
- gminom, powiatom i województwom samorządowym przysługuje odpowiednia część faktycznie zrealizowanych wpływów z tych podatków, przy czym wysokość udziałów, sposób rozliczania należnych kwot udziałów między jednostki samorządu terytorialnego oraz terminy przekazywania JST środków z rachunków budżetu państwa określa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Obowiązujące obecnie stawki udziałów JST (w procentach) we wpływach z podatków dochodowych są następujące:

Podatek	Gminy	Powiaty	Województwa
PIT	39,34%	10,25%	1,60%
CIT	6,71%	1,40%	14,75%

Przyjęte mechanizmy podziału należnej wszystkim JST kwoty udziałów w PIT i CIT pomiędzy poszczególne jednostki postępują się pewnymi uproszczeniami, są one jednak precyzyjnie opisane w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, są merytorycznie uzasadnione i nie budzą większych kontrowersji.

W przypadku CIT uproszczenie polega na tym, że kwota udziałów w CIT przysługująca od podatku zapłaconego przez konkretny podmiot nie zawsze trafia w całości do gminy (powiatu, województwa), w której mieści się formalnie siedziba firmy, lecz jest rozdzielana między JST, w których pracują pracownicy tej firmy proporcjonalnie do liczby zatrudnionych, co oczywiście nie zawsze odpowiada terytorialnemu rozkładowi zysku - jest to jednak rozwiązanie lepsze od przekazywania całych udziałów do JST - siedziby władz firmy.

Wątpliwości budzi wysoki udział województw we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, będącego źródłem dochodów mało stabilnym i trudnym do prognozowania

Subwencje ogólne

Subwencje ogólne są przysługującymi wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego środkami budżetu państwa, obliczanymi - odrębnie dla każdej jednostki - według algorytmu określonego częściowo w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, a częściowo - w rozporządzeniach wydanych na podstawie tej ustawy.

W obecnej postaci subwencja ogólna składa się z kilku odrębnych części, z których każda rozdzielana jest między JST według odrębnego algorytmu. Wyróżnia się więc:

- część oświatową,
- część wyrównawczą, w ramach której wyróżnia się kwotę podstawową i kwotę uzupełniającą.

- część równoważącą, przy pomocy której rozdziela się pomiędzy gminy i powiaty kwoty wpłacane do budżetu państwa przez gminy i powiaty o najwyższych dochodach podatkowych.
- część regionalną, odgrywającą dla województw analogiczną rolę jak część równoważąca dla gmin i powiatów.
- rezerwę subwencji ogólnej.

W pierwotnych założeniach subwencja ogólna miała spełniać dwa podstawowe cele:

- zapewnić wszystkim JST środki na realizację ich zadań oświatowych.
- uzupełnić dochody jednostek o niskich dochodach własnych.

Subwencja ogólna nie spełnia dziś tych funkcji - część oświatowa subwencji ogólnej pokrywa tylko część kosztów utrzymania szkół⁸, mechanizmy wyrównawcze koncentrują się na wyrównaniu dochodów, nie uwzględniają natomiast naturalnego różnicowania kosztów wykonywania zadań samorządowych.

Przy wszystkich swoich wadach subwencja ogólna pozostaje ważnym źródłem finansowania zadań JST - w 2013 r. dochody z subwencji ogólnej stanowiły ok. 28% wszystkich dochodów jednostek samorządu terytorialnego, dla wielu jednostek o niskich dochodach udział ten jest znacznie większy.

Ze względu na znaczące różnicowanie potencjału dochodowego JST (możliwych do zgromadzenia dochodów własnych) subwencja ogólna musi być utrzymana. Konieczne jest jednak dokonanie daleko idących zmian w jej konstrukcji. Zmiany te zaproponujemy w końcowej części raportu.

Zasadniczą część dotacji wypłacanych jednostkom samorządu terytorialnego z budżetu państwa stanowią dotacje celowe na zadania zlecone. Zostaną one dokładnie zanalizowane przy omawianiu roli, jaką zadania zlecone odgrywają obecnie w finansach samorządowych.

Do tej grupy dochodów samorządowych zaliczyć należy przede wszystkim dotacje przekazywane samorządom z państwowych funduszy celowych oraz od osób prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych. Zasadniczy problem związany z tymi dotacjami polega na tym, że każda z instytucji udzielających takich dotacji prowadzi własną politykę i stosuje własne kryteria podziału dotacji. Prowadzi to do chaosu w polityce regionalnej, chaos ten przenosi się również na politykę jednostek samorządowych.

W łącznej kwocie dochodów całego sektora samorządowego udział dochodów własnych wynosił w 2013 r. 28,3% , subwencji ogólnej - 27,9%, dotacji - 22,6%, a udziałów w obu podatkach dochodowych - 21,1%. Bardzo znaczne są przy tym różnice w strukturze dochodów różnych grup jednostek samorządu terytorialnego. Fakt ten dobrze ilustruje zamieszczony poniżej wykres struktury dochodów różnych grup JST.

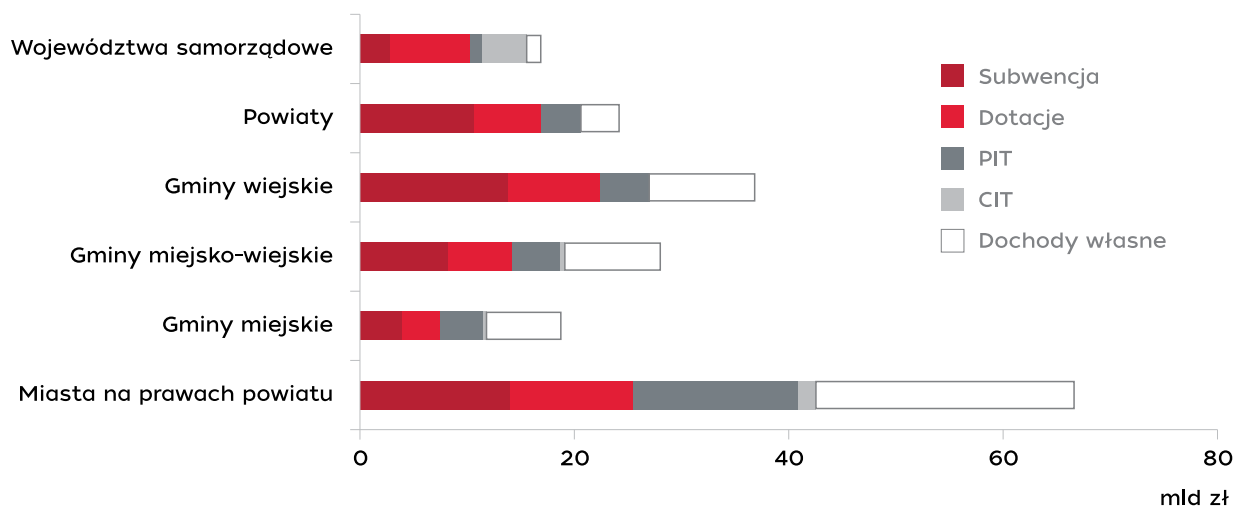
Dotacje z budżetu państwa

Inne dotacje

Struktura dochodów

⁸ Wykorzystywany w algorytmie obliczania wysokości należnej jednostce samorządu terytorialnego normatyw finansowy A, który w założeniach miał odpowiadać standardowym kosztom kształcenia jednego ucznia w „zwyckiej” szkole podstawowej jest dziś wielkością wyliczaną na podstawie przyjętej a priori globalnej kwoty subwencji oświatowej.

STRUKTURA DOCHODÓW JST W 2013 ROKU



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Tylko w gminach miejskich i miejsko-wiejskich największą część dochodów budżetowych stanowią dochody własne. Dla gmin wiejskich i powiatów głównym źródłem dochodów są subwencje ogólne, natomiast dla województw - dotacje. Jeśli dodamy do tego fakt, iż w miastach na prawach powiatu udział dochodów własnych w łącznej kwocie dochodów wynosi 36,3%, dla innych gmin miejskich - 36,4%, a dla gmin miejsko-wiejskich - 31,8%, to widoczne będzie, iż wszystkie grupy jednostek samorządu terytorialnego są bardzo silnie uzależnione od transferów z budżetu państwa. Szczególnie drastycznie wygląda tu sytuacja powiatów, w których dochody z subwencji ogólnych i z dotacji przekazywanych z budżetu państwa stanowią ponad 70% wszystkich ich dochodów. Taka struktura dochodów samorządowych w istotny sposób odbiega od przyjętych standardów relacji między władzą centralną i samorządami i powinna skłaniać do intensywnego poszukiwania możliwości zwiększenia udziału dochodów własnych w dochodach samorządowych.

Dochody celowe

Oddzielnym, lecz równie ważnym problemem dotyczącym dochodów samorządowych jest rosnąca liczba regulacji, których efektem jest powiązanie licznych rodzajów dochodów samorządowych z określonymi rodzajami wydatków, przy czym regulacje takie dotyczą nie tylko dotacji (co można jeszcze zrozumieć, chociaż - jak dalej pokażemy - nie jest wcale niezbędne), ale również niektórych rodzajów dochodów własnych i subwencji ogólnych, co należy już uznać za bardzo radykalne wkroczenie w sferę, w której jednostki samorządu terytorialnego powinny cieszyć się dużą samodzielnością. Przypomnijmy, że dochodami jednostek samorządu terytorialnego, które mogą być przeznaczone tylko na z góry określone wydatki, są między innymi:

- dotacje na zadania zlecone,
- dotacje celowe na zadania własne, w tym - na zadania wspierane środkami z budżetu UE,
- dochody z koncesji na handel napojami alkoholowymi,
- dochody przejęte ze zlikwidowanych gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej,
- część dochodów z subwencji ogólnej, związane z wyższymi wskaźnikami przeliczeniowymi na dzieci niepełnosprawne.

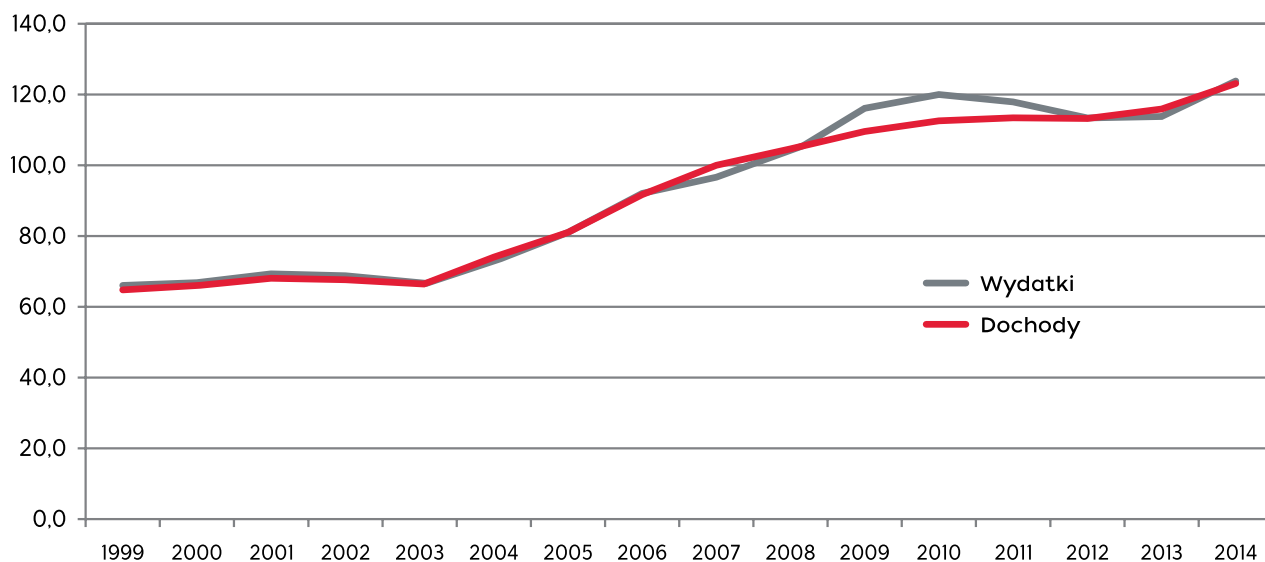
Za szczególny rodzaj tego typu dochodów należy też uznać znajdujące się w gestii dyrektorów powiatowych urzędów pracy środki Funduszu Pracy i Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Działania zmierzające do takiego ograniczania swobody posługiwania się przez jednostki samorządu terytorialnego ocenić należy zdecydowanie negatywnie - zarówno z punktu widzenia standardów samorządu terytorialnego, jak i z punktu widzenia wpływu takich regulacji na efektywność gospodarowania środkami publicznymi. Należy też zaznaczyć, iż stopniowe ograniczanie swobody prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego ściśle wiąże się z błędną koncepcją nadzoru nad działalnością samorządową, w której kontrola wydatków ma znacznie większe znaczenie niż kontrola sposobu wykonywania powierzonych samorządom zadań publicznych.

Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego

Gdy analizujemy dochody i wydatki sektora samorządowego traktowanego jako jeden agregat, stwierdzimy, że ostatnie 15 lat, a więc okres od utworzenia i województw samorządowych, charakteryzuje się wyraźnym wzrostem zarówno dochodów, jak i wydatków i stabilnymi - poza trzyletnim okresem lat 2009-2011, w którym wyraźnemu zahamowaniu uległy dochody JST - relacjami dochodów i wydatków. Liczone w cenach stałych 1999 roku przeciętne tempo wzrostu dochodów JST wynosi 4,4% rocznie, takie samo jest też tempo wzrostu wydatków. Dla „kryzysowego” okresu lat 2006-2014 dynamika wzrostu dochodów i wydatków była oczywiście niższa - ok. 2,0% rocznie, ale nawet w warunkach spowolnienia wzrostu gospodarki polskiej i ostrego kryzysu na rynkach globalnych, samorzady zachowały zdolność do trwałego i w miarę równego tempa wzrostu. Zamieszczony poniżej wykres pokazuje również jak wyraźny wpływ na dochody i wydatki JST miało wejście Polski do Unii Europejskiej.

DOCHODY I WYDATKI JST W LATACH 1999-2014 (MLD ZŁ, CENY 1999 R.)



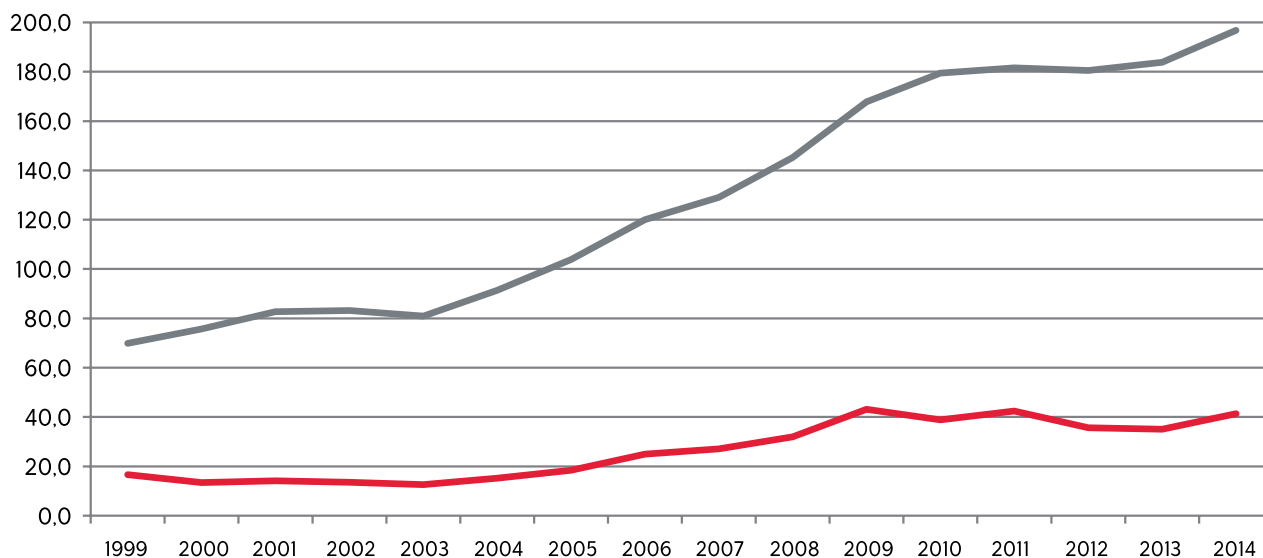
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Następny wykres ilustruje zmiany, jakie na przestrzeni ostatnich 15 lat zaszły w strukturze wydatków samorządowych, a dokładniej - w proporcjach pomiędzy wydatkami bieżącymi i majątkowymi. Z wykresu tego odczytać można dwie ważne tendencje:

- szybszy wzrost wydatków bieżących niż wydatków majątkowych,
- wyraźne przyspieszenie tempa wzrostu dochodów i wydatków samorządowych po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

Wyraźnie widoczne jest zahamowanie wzrostu wydatków w „kryzysowych” latach 2010-2012. Widzimy też, że dostosowanie do znacznie mniejszego niż w poprzednich latach wzrostu dochodów budżetowych polegało przede wszystkim na ograniczeniu wydatków - dopiero w 2014 r. wydatki inwestycyjne powróciły do poziomu z roku 2009.

WYDATKI I WYDATKI MAJĄTKOWE JST W LATACH 1999-2013 (mld zł)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Z ogólnej kwoty dochodów jednostek samorządu terytorialnego ok. 78,5% przypada na gminy, 12,5% na powiaty, a 9,0% - na województwa samorządowe. Podział ten dobrze oddaje rozkład zadań pomiędzy rodzaje jednostek samorządu terytorialnego.

Rozkład dochodów

Uwagę zwraca bardzo silne zróżnicowanie dochodów pomiędzy gminami o różnym statusie. Interesujące jest przy tym, że wbrew dość powszechnemu mniemaniu najmniejszymi dochodami na jednego mieszkańca charakteryzują się nie gminy wiejskie, lecz miasta niemające statusu miast na prawach powiatu. W 2013 r. średnie dochody budżetów gmin przypadające na jednego mieszkańca wynosiły:

- w gminach wiejskich - 3.192,1 zł,
- w gminach miejsko-wiejskich - 3.041,7 zł,
- w gminach miejskich niebędących miastami na prawach powiatu - 2.914,0 zł,
- w miastach na prawach powiatu - 5125,2 zł, przy czym należy pamiętać, że dochody miast na prawach powiatu służą zarówno finansowaniu zadań „gminnych”, jak i zadań powiatowych.

Nawet po uwzględnieniu tego faktu dochody miast na prawach powiatu są znacznie wyższe niż dochody innych gmin. Średnie - przypadające na jednego mieszkańca - dochody budżetów powiatów wynosiły w 2013 r. 887,2 zł, a średnie dochody na jednego mieszkańca gmin niebędących miastami na prawach powiatu - 3.075,7. Oznacza to, że w miastach na prawach powiatu dochody przypadające na jednego mieszkańca były o 29,3% wyższe od sumy dochodów „gminnych” i „powiatowych” przypadających na jednego mieszkańca pozostałych gmin. Nie ma jednak dostatecznie precyzyjnych i wiarygodnych danych, które pozwoliłyby rozstrzygnąć, czy przewaga dochodowa dużych miast jest uzasadniona wyższymi kosztami wykonywania niektórych usług publicznych w dużych ośrodkach miejskich.

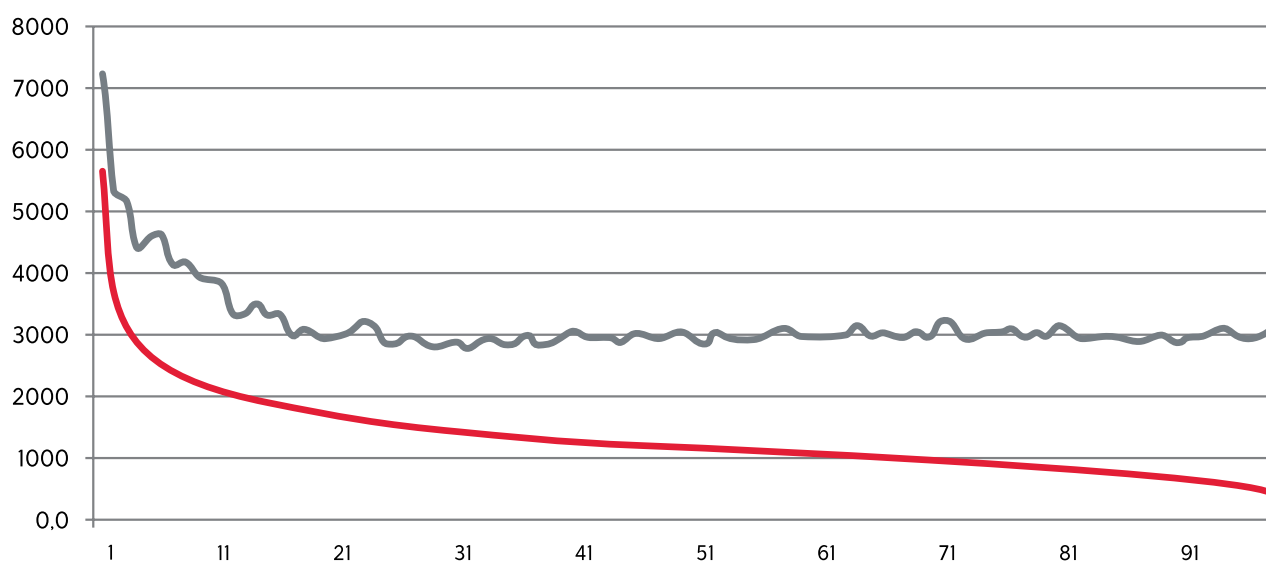
Dochody w grupach centylowych

Na zamieszczonym poniżej wykresie przedstawiono dochody gmin na jednego mieszkańca w kolejnych grupach centylowych. Grupy centylowe utworzono porządkując wszystkie gminy według malejących dochodów na jednego mieszkańca i łącząc je następnie w grupy po 25 gmin. Do ostatniego, setnego centyla zaliczono trzy gminy o najniższych dochodach na jednego mieszkańca, brakujące do pełnej liczby 2478 gmin działających w Polsce w 2013 r.

Na wykresie przedstawiono dochody własne (linia czerwona) i dochody ogółem (linia niebieska). Zwracają uwagę dwie charakterystyczne cechy tego wykresu:

- bardzo wyraźne zróżnicowanie dochodów własnych - w pierwszych centylach dochody własne per capita są kilkunastokrotnie wyższe niż w najbiedniejszych gminach,
- bardzo radykalne wyrównanie dysproporcji w dochodach własnych przez system wyrównawczy - z wykresu wynika, że dla ponad 80% gmin dochody zostały - poprzez system transferów z budżetu państwa (inne źródła dochodów mają znacznie mniejsze znaczenie) sprowadzone do niemal identycznego poziomu ok. 3000 zł na jednego mieszkańca, przy czym najsilniej działającym instrumentem wyrównawczym jest tu nie subwencja wyrównawcza (choć ma swe znaczenie), ale subwencja oświatowa, przyznawana wszystkim gminom, a dla gmin wiejskich stanowiąca ponad 25% wszystkich dochodów budżetowych.

DOCHODY I WYDATKI JST W LATACH 1999-2014 (MLD ZŁ, CENY 1999 R.)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Różnice międzywojewódzkie

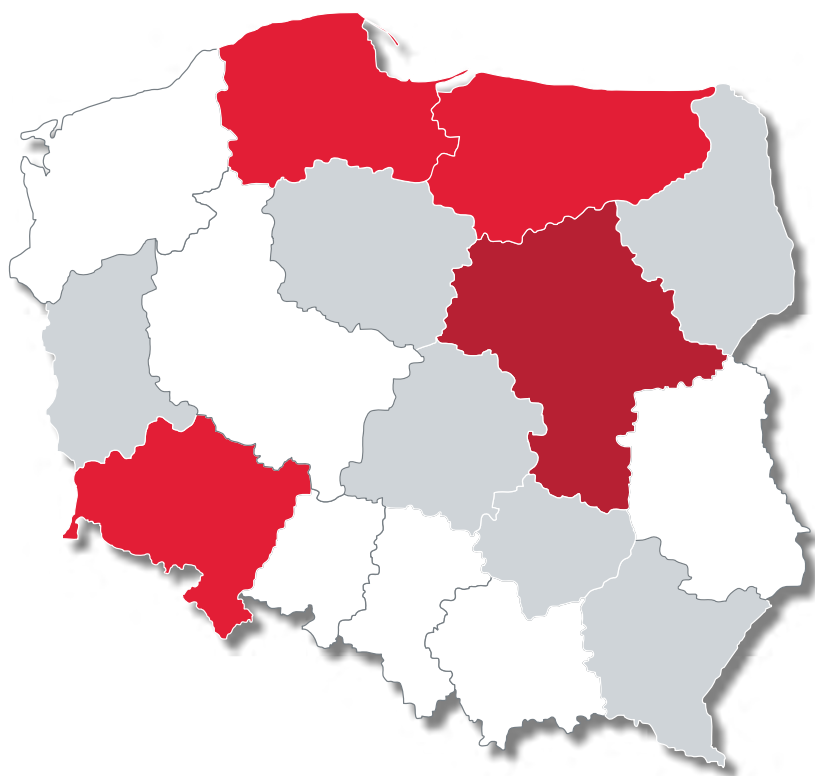
Stosunkowo niewielkie są różnice dochodów pomiędzy województwami. W 2013 r. średnie dochody jednostek samorządu terytorialnego w województwach wynosiły od 5.541,7 zł w województwie mazowieckim do 4.299,8 zł w województwie opolskim. Średnie dochody budżetów JST na jednego mieszkańca województwa mazowieckiego były więc o 28,8% wyższe od średnich dochodów w województwie opolskim. Tylko niewiele wyższe niż w województwie opolskim były w 2013 r. średnie dochody budżetów samorządowych na jednego mieszkańca województw małopolskiego i śląskiego. Jeszcze mniejsze niż różnico-

wanie – pomiędzy województwami – wszystkich dochodów samorządowych było w 2013 r. zróżnicowanie przeciętnych dla województwa dochodów (per capita) gmin miejskich i gmin miejsko-wiejskich.

Różnice między województwami stopniowo narastają. Na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat najszybszy wzrost dochodów odnotowały jednostki samorządu terytorialnego z województwa mazowieckiego, najwolniejszy – jednostki z województwa opolskiego.

O dysproporcjach dochodowych świadczy również fakt, iż we wszystkich województwach suma przypadających na jednego mieszkańca gmin (poza miastami na prawach powiatu) dochodów „gminnych” i dochodów „powiatowych” jest wyraźnie niższa od dochodów przypadających na jednego mieszkańca miasta na prawach powiatu.

Znacznie większe są natomiast przypadające na jednego mieszkańca dochody budżetów samorządów województw. W 2013 r. przypadające na jednego mieszkańca dochody budżetu województwa warmińsko-mazurskiego były aż o 105,1% wyższe niż dochody na jednego mieszkańca województwa łódzkiego. Na różnice poziomu dochodów budżetów wojewódzkich w istotny sposób wpływa sposób rozkładu dotacji finansowanych środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej. Świadczy o tym fakt, że średnie dochody (na jednego mieszkańca) we wszystkich województwach Polski Wschodniej były w 2013 r. wyższe od średniej dla całej Polski.



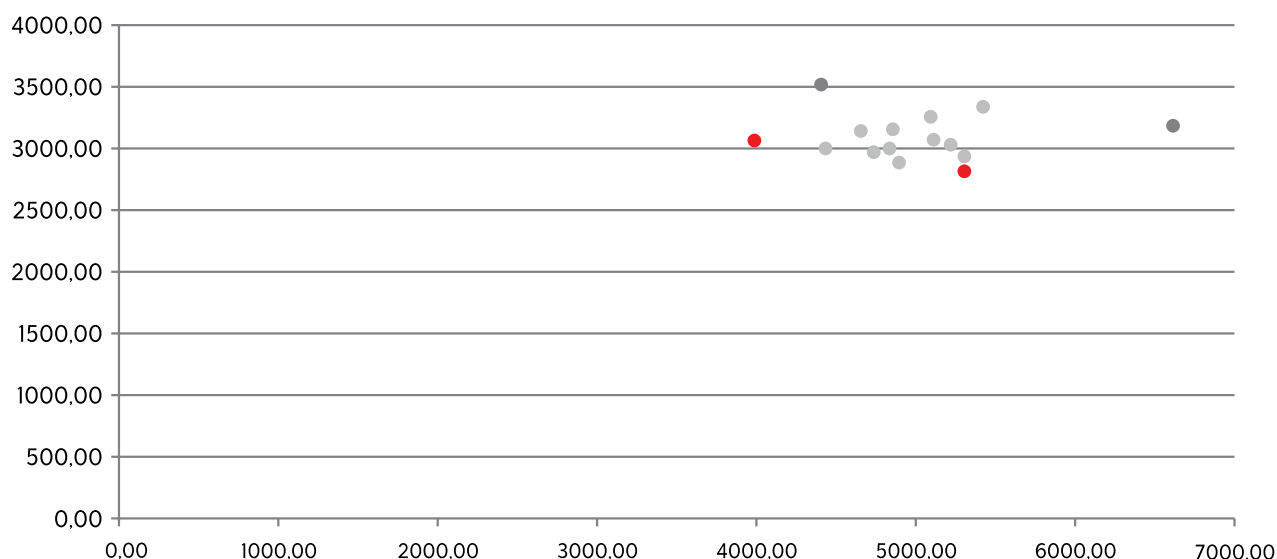
Dochody JST na jednego mieszkańca w 2013 r. według województw

- do 95%
- 95-100%
- 100-105%
- 105-110%
- ponad 110%

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Głównym czynnikiem różnicującym średnie dochody w województwach są dochody dużych miast. Ilustruje to dobrze zamieszczony poniżej wykres, na którym każde województwo reprezentuje punkt, którego współrzędna x oznacza (wyrażone w złotych) dochody samorządowe przypadające na jednego mieszkańca miast na prawach powiatu w danym województwie, a współrzędna y - średnie dochody per capita w pozostałych gminach.

DOCHODY MIAST NA PRAWACH POWIATU I POZOSTAŁYCH GMIN NA JEDNEGO MIESZKAŃCA W 2013 R. WEDŁUG WOJEWÓDZTW (zł)



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Wydatki W 2013 r. wszystkie wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego wyniosły ok. 183,8 mld zł. Z kwoty tej na gminy (bez miast na prawach powiatu) przypadało 43,3% ogólnej kwoty wydatków, na miasta na prawach powiatu - 35,3%, na powiaty - 12,5%, a na województwa - ok. 9%. Tak więc z ogólnej kwoty wydatków budżetowych JST aż 78,6% zrealizowały gminy.

Ponad 19% wszystkich wydatków budżetów JST stanowiły wydatki majątkowe. Udział wydatków majątkowych w ogólnej kwocie wydatków jest w JST znacznie wyższy niż w budżecie państwa (nawet jeśli traktować będziemy łącznie wydatki budżetu państwa i wydatki budżetu środków europejskich), przy czym w niektórych poprzednich latach udział wydatków majątkowych był jeszcze wyższy.

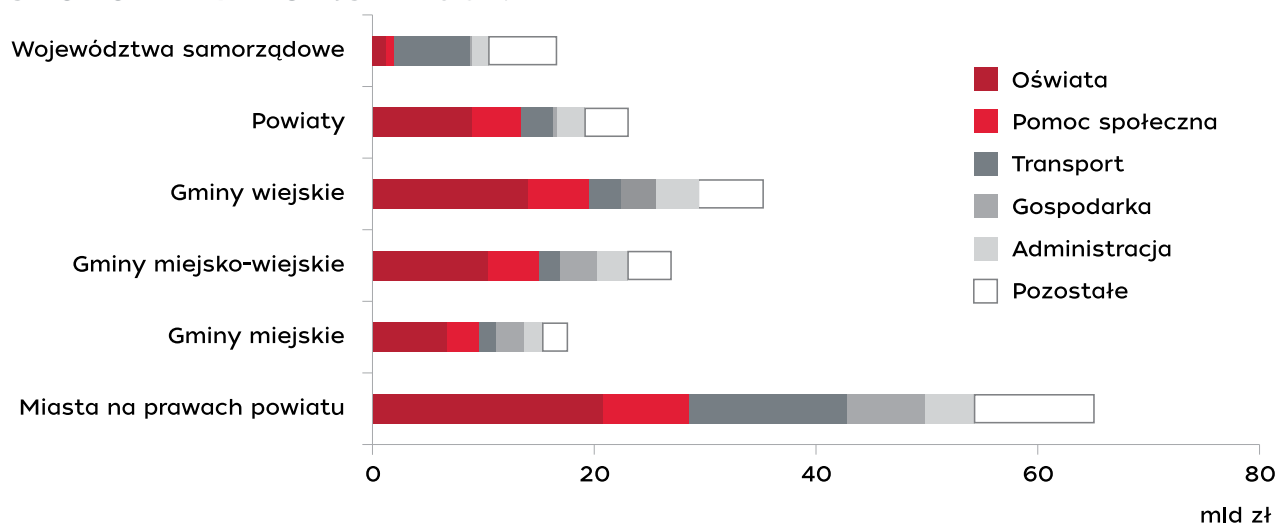
Największym udziałem wydatków majątkowych w wydatkach ogółem charakteryzują się budżety województw samorządowych - wynika to z faktu ujmowania w tych budżetach środków regionalnych programów operacyjnych i komponentów lokalnych innych programów, przeznaczonych na zasikanie innych podmiotów w województwie. W budżetach gmin wskaźniki udziału wydatków majątkowych zawierają się w przedziale od 19,1% w miastach na prawach powiatu do 14,5% w innych gminach miejskich. Nieco niższy (ok. 12,5%) jest udział wydatków majątkowych w budżetach powiatów.

W strukturze wydatków JST traktowanych jako całość przeważającą część stanowią wydatki w czterech działach klasyfikacji budżetowej. Tymi wiodącymi działami są:

- oświata i wychowanie (ponad 30% wszystkich wydatków budżetów samorządowych,
- transport,
- pomoc społeczna,
- administracja.

Na te cztery działy przypada łącznie prawie 70% wydatków budżetów samorządowych. Struktura działowa wydatków jest przy tym w istotny sposób zróżnicowana. Różnice w strukturze wydatków powiatów, województw i gmin wyjaśnia przede wszystkim odmienna struktura zadań wykonywanych na poszczególnych szczeblach sektora samorządowego, różnice pomiędzy różnymi typami gmin są z kolei spowodowane różnym poziomem dochodów - w gminach i niższym poziomie dochodów wydatki na podstawowe zadania (oświata, administracja) pochłaniają większą część dochodów, co z konieczności obniża wydatki na inne zadania. Zróżnicowanie rozmiarów wydatków i ich struktury dobrze pokazuje zamieszczony poniżej wykres z danymi z 2013 r.

STRUKTURA WYDATKÓW JST W 2013 R.



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Całkowicie inna jest działowa struktura wydatków majątkowych. W 2013 r. aż 46,1% samorządowych wydatków majątkowych - bez uwzględnienia transferów inwestycyjnych wewnątrz sektora finansów publicznych - zostało skierowane na inwestycje w dziale transport, a więc przede wszystkim na budowę i modernizację dróg - w tym samym dziale ujmowane są również wydatki na zakup taboru, lecz mają one mniejsze znaczenie niż wydatki na inwestycje drogowe. Z innych działów, w których na wydatki inwestycyjne przeznaczony znaczące kwoty wymienić trzeba:

- gospodarkę komunalną (ok. 11,1% wszystkich wydatków majątkowych JST),
- rolnictwo (7,7%),
- oświatę i wychowanie (7,0%),
- gospodarkę mieszkaniową (5,1%)
- kulturę (4,5%),
- administrację (3,5%).

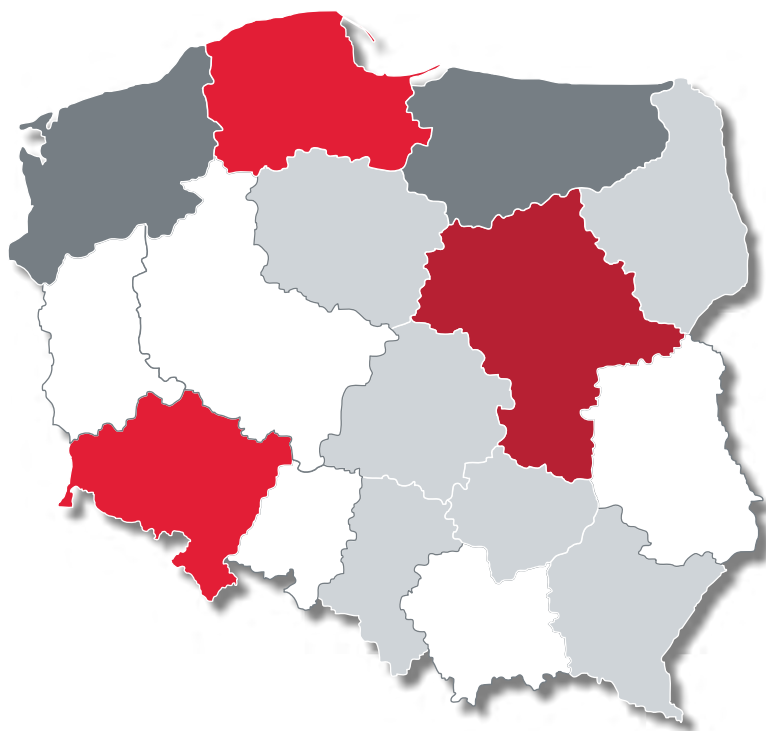
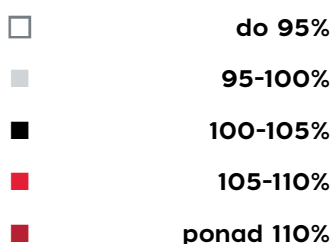
Nawet jeśli tak znaczący udział wydatków na inwestycje transportowe może budzić zdziwienie i mimo tego, że dość łatwo można wskazać przykłady nietrafionych inwestycji samorządowych, to podkreślić należy, że historyczną zasługą jednostek samorządu terytorialnego było dokonanie przełomowych zmian w stanie infrastruktury komunalnej i społecznej. Już w ciągu pierwszych lat funkcjonowania samorządnych gmin w zasadniczy sposób poprawiło się zaopatrzenie w wodę, praktycznie rozwiązano problem dostępu do sieci telefonicznej (tu oczywiście pomógł szybki rozwój telefonii komórkowej), duże środki zaangażowano w budowę kanalizacji i oczyszczalni ścieków, intensywnie inwestowano też w budowę i modernizację szkół. Braki w infrastrukturze są nadal spore, niemniej działalność inwestycyjną samorządów ocenić należy bardzo wysoko.

Żał budzi w tej sytuacji bardzo ograniczone korzystanie przez samorządy z możliwości finansowania inwestycji w różnych schematach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Mimo oczywistych korzyści, jakie z szerszego wykorzystywania takich metod finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych odniosłyby zarówno jednostki samorządu terytorialnego, jak i przedsiębiorcy, wciąż dość powszechne jest słabe zrozumienie samej idei PPP, zakładającej, że tak realizowane projekty muszą przynosić finansowe korzyści obu stronom. Żywe są też obawy, że zgoda na uruchomienie projektów realizowanych w schemacie PPP grozi inicjatorom takich rozwiązań wysunięciem wobec nich zarzutów o korupcję.

Rozkład wydatków

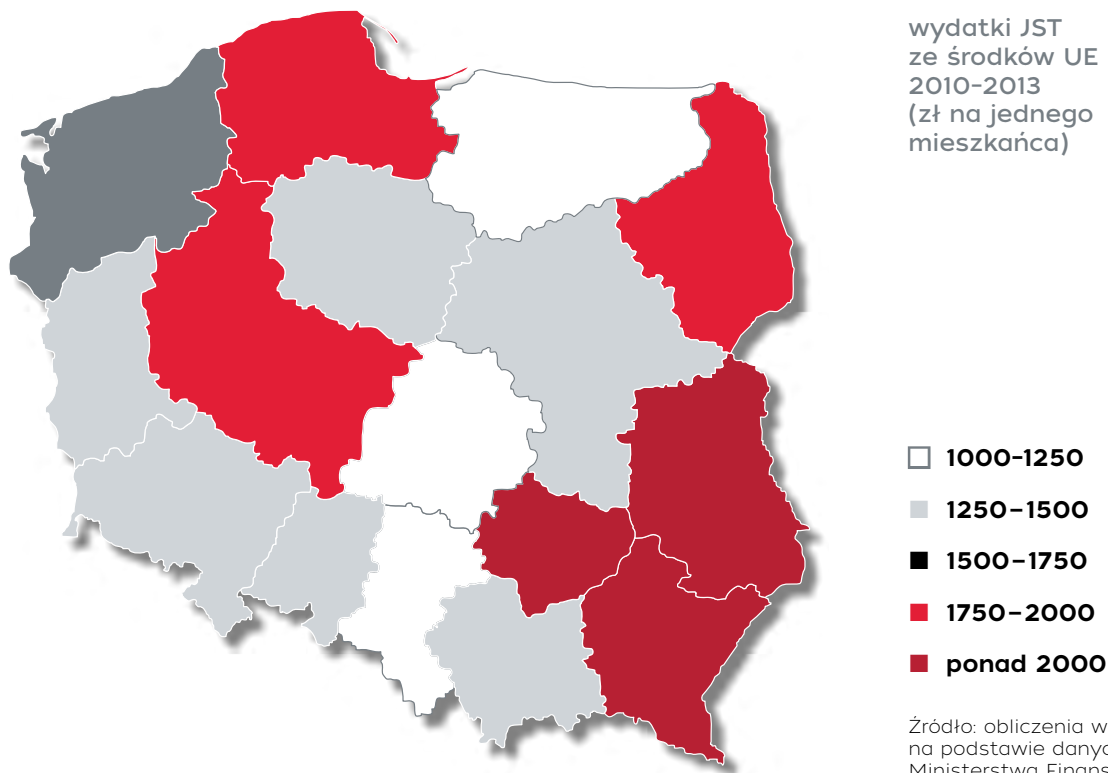
Geograficzny (regionalny) rozkład wydatków przypomina bardzo rozkład dochodów, podobna jest też skala zróżnicowania poziomu wydatków na jednego mieszkańca. W 2013 r., przy wydatkach samorządowych wynoszących - w skali całego kraju - 4.775,6 zł na jednego mieszkańca, maksymalna średnia wojewódzka (5.531,8 zł dla województwa mazowieckiego) była o 28,3% wyższa od minimalnej średniej

Wydatki JST na jednego mieszkańca w 2013 r. według województw



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

wojewódzkiej (4.310,8 zł dla województwa opolskiego). Zróżnicowanie wydatków jest więc niemal identyczne jak w przypadku dochodów. Podobnie jak w przypadku dochodów, znacznie większe są różnice w poziomie wydatków pomiędzy grupami jednostek samorządu terytorialnego różnego typu wewnątrz poszczególnych województw.



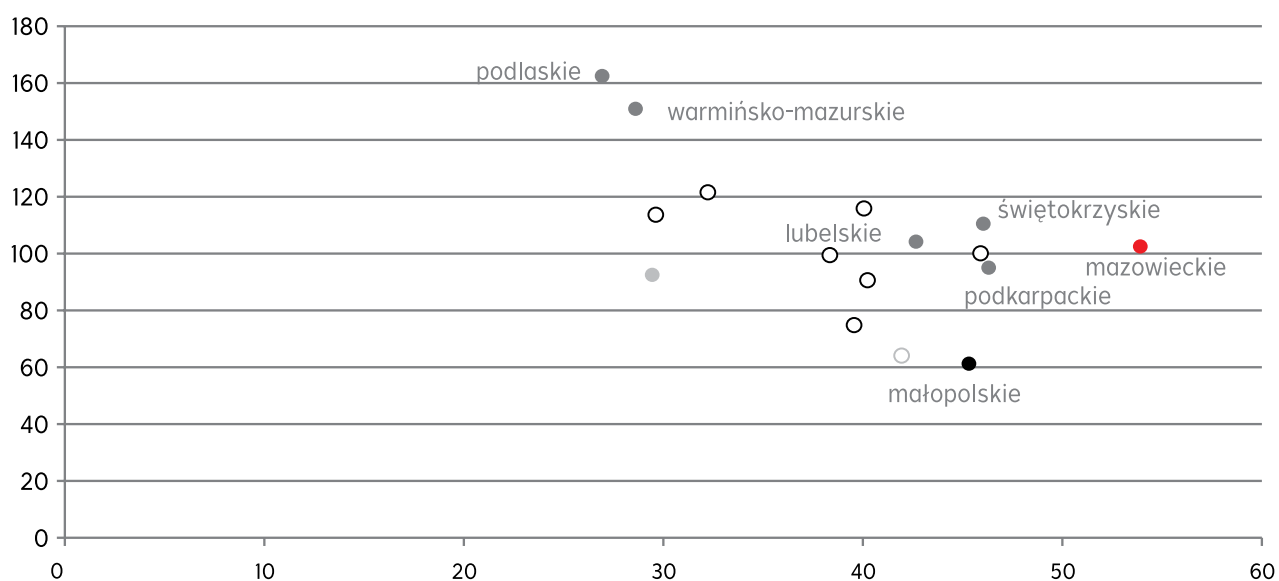
O ile korzystny wpływ środków unijnych na stan infrastruktury jest w oczywisty sposób pozytywny, to duże zastrzeżenia budzi efektywność wykorzystania środków unijnych dla zwiększenia efektywności gospodarki, a więc dla stworzenia podstaw do samodzielnego wzrostu gospodarczego w kolejnych latach. Przeważająca unijnych część środków unijnych została przez samorzady wykorzystana dla uzupełnienia braków w infrastrukturze, a więc na przedsięwzięcia, których zasadniczym celem była szybka poprawa standardu życia mieszkańców, a niekiedy - zaspokojenie ambicji władz samorządowych. Znacznie mniej - i zdecydowanie za mało - środków unijnych skierowano na wspieranie przedsiębiorczości i innowacyjności gospodarki. Skutkiem takiej polityki - w pewnym stopniu usprawiedliwionej naciskami na szybkie rozwiązanie przy pomocy środków ważnych problemów lokalnych - jest brak znaczących efektów wykorzystania środków unijnych dla przyspieszenia wzrostu gospodarczego, zwiększenia innowacyjności i konkurencyjności gospodarki. Znaczna część samorządów - beneficjentów środków unijnych będzie też miała w przyszłości problemy ze sfinansowaniem bieżącego utrzymania obiektów wybudowanych ze środków unijnych.

Potwierdzeniem takiej oceny były przeprowadzone w Instytucie Badań i Analiz Finansowych badania wpływu środków unijnych na tempo wzrostu gospodarczego odnotowanego w poszczególnych województwach w latach 2004-2012. Wykazały one, że województwa, które -

w przeliczeniu na jednego mieszkańca – otrzymały najwięcej środków unijnych, rozwijały się wolniej niż województwa, które tych środków otrzymały mniej. Zależność tę ilustruje zamieszczony poniżej wykres, na którym każde województwo opisane zostało przez tempo wzrostu gospodarczego osiągnięte pomiędzy rokiem 2004 i 2012 (oś pozioma) oraz rozmiarami pomocy unijnej, wyrażonej w procentach średniej dla całej Polski wielkości pomocy unijnej przypadającej na jednego mieszkańca województwa (oś pionowa).

Dane te pokazują wyraźną, ujemną korelację rozmiarów pomocy unijnej kierowanej do poszczególnych województw i tempa wzrostu odnotowanego w ostatnich latach w województwach. Trudno oczywiście interpretować te dane jako dowód na to, że unijne środki „przeszkadzają wzrostowi”. Wydaje się, że przyczyn ujemnej korelacji rozmiarów pomocy unijnej i tempa wzrostu należy przede wszystkim upatrywać w tym, że w województwach mniej rozwiniętych większą część środków unijnych skierowano na uzupełnienie braków w podstawowej infrastrukturze technicznej i społecznej, co oczywiście poprawiło poziom życia mieszkańców i zwiększyło potencjał rozwojowy, ale niekoniecznie przełożyło się na wzrost aktywności gospodarczej i szybszy wzrost PKB.

TEMPO WZROSTU GOSPODARCZEGO I DOCHODY ZE ŚRODKÓW UE W LATACH 2004–2012 WEDŁUG WOJEWÓDZTW



Źródło: J. Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak, Ocena efektywności wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej jako instrumentu polityki spójności społeczno-gospodarczej oraz poprawy warunków życia, Rzeszów 2013

Nawet jeśli hipoteza nie jest słuszna, dane z omawianego wykresu powinny skłonić do pogłębionej analizy kryteriów wyboru projektów, które uzyskały dofinansowanie ze środków unijnych i podjęcia działań na rzecz silniejszej selekcji tych projektów.

Zadłużenie JST

W końcu 2014 r. zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego wynosiło ok. 72,0 mld zł, co odpowiadało:

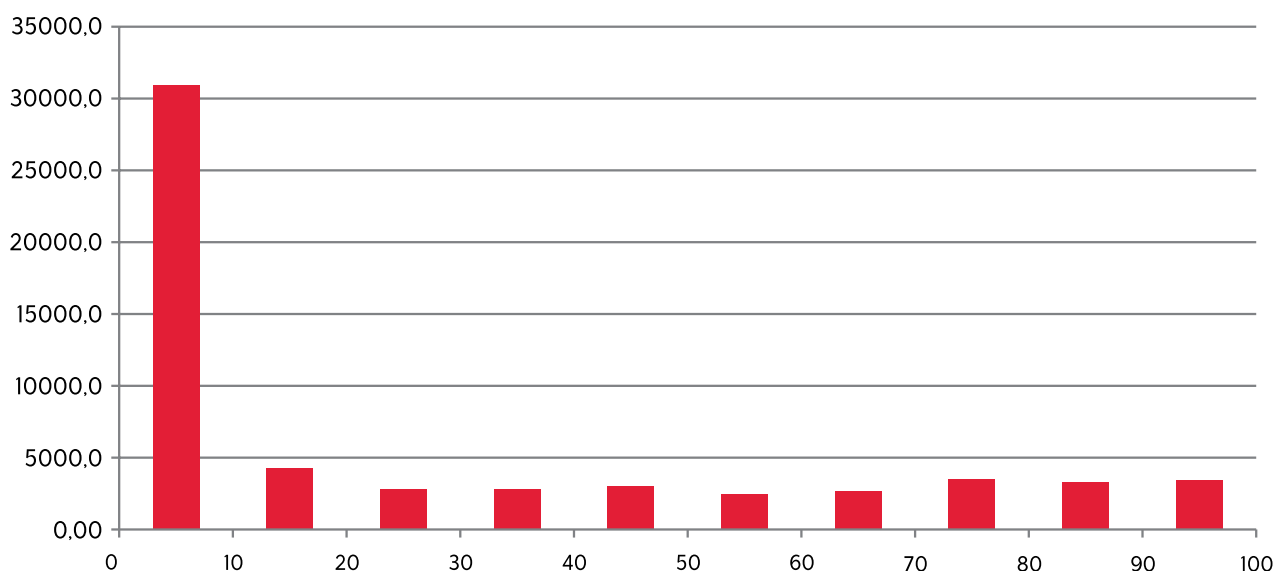
- 36,2% dochodów jednostek samorządu terytorialnego z 2014 r.,
- ok. 4,2% produktu krajowego brutto z 2014 r.

W ujęciu skonsolidowanym (po eliminacji wzajemnego zadłużenia jednostek sektora finansów publicznych) dług jednostek samorządu terytorialnego wynosił w końcu 2014 r. 68,2 mld zł, co odpowiadało 8,2% łącznej kwoty państwowego długu publicznego (PDP) i 81,7% całego zadłużenia 81,667. W porównaniu z rokiem 2013 udział ten wyraźnie wzrósł, gdyż w końcu 2013 r. zadłużenie (po konsolidacji) jednostek samorządu terytorialnego stanowiło tylko 7,4% PDP. Pogorszenie relacji ma swe główne źródło nie we wzroście zadłużenia samorządów, co w znacznym zmniejszeniu się wartości PDP po przejściu przez ZUS znacznej części aktywów otwartych funduszy emerytalnych (OFE), a efekcie przejścia skarbowych papierów wartościowych stanowiących aktywa OFE - zmniejszenia zadłużenia Skarbu Państwa wobec jednostek spoza sektora finansów publicznych.

W całkowitej kwocie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego największą część stanowią zobowiązania gmin - 58,8 mld zł (81,2% łącznego zadłużenia JST), z czego 32,4 mld zł stanowi dług miast na prawach powiatu. Dług powiatów (5,9 mld zł) odpowiada 8,2% całego zadłużenia, a dług województw - 10,1% zadłużenia JST.

Na zamieszczonym poniżej wykresie przedstawiono zadłużenie gmin przypadające na kolejne grupy decylowe, czyli grupy liczące po 248 gmin (do dziesiątego decyla zaliczono 247 gmin), uporządkowane od gminy o najwyższych dochodach na jednego mieszkańca do gmin o najniższych dochodach. Jak widać, największa część długu gmin (ponad 45%) koncentruje się w gminach o najwyższych dochodach na jednego mieszkańca. Oznacza to, że wysokie zobowiązania pojawiają się w gminach prowadzących aktywną politykę inwestycyjną, a nie w gminach, które ze względu na niski poziom dochodów mają trudności ze sfinansowaniem poprawnego wykonywania zadań publicznych. Ten „ukryty dług” - różnica między dochodami gminy a wydatkami, jakie należałoby ponieść, by móc wykonywać zadania publicznie oszczędnie, ale z poszanowaniem wszystkich obowiązujących standardów, jest na ogół „finansowany” obniżaniem standardu świadczonych usług publicznych.

ZADŁUŻENIE GMIN W KOŃCU 2013 R. WEDŁUG GRUP DECYLOWYCH



Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów

Finanse samorządowe dziś – zalety i wady obecnego systemu

W świetle przedstawionych powyżej danych należy uznać, że obowiązujący obecnie system finansów samorządowych spełnia poprawnie swe podstawowe funkcje:

- jednostki samorządu terytorialnego mogą decydować – choć z dość istotnymi ograniczeniami – o przeznaczeniu posiadanych środków .
- przeważająca większość jednostek samorządu terytorialnego zachowuje równowagę finansową, chociaż w wielu gminach odbywa się to kosztem niezbyt wysokiej jakości świadczonych usług publicznych.
- posiadane środki pozwoliły jednostkom samorządu terytorialnego na dokonanie w ostatnich 25 latach ogromnej poprawy stanu infrastruktury komunalnej i społecznej, chociaż nadal znacząca pozostaje skala niezaspokojonych potrzeb w tej dziedzinie.
- samorządy są w stanie utrzymywać – przy zachowaniu rygorów bezpieczeństwa finansowego – duży udział wydatków inwestycyjnych w ogólnej kwocie wydatków.

Mimo spełnienia tych warunków system finansów samorządowych daleki jest od ideału. Niezależnie od toczących się nieprzerwanie od 1990 roku dyskusji o rozmiarach środków publicznych, jakie – odpowiednio do podziału wykonywanych zadań – powinny trafić do sektora samorządowego – wady obowiązującego systemu przejawiają się w:

- niskim udziałem dochodów własnych – szczególnie w powiatach i województwach,
- skomplikowanej konstrukcji subwencji ogólnej, ograniczającej możliwości efektywnego wyrównywania dysproporcji finansowych – zwłaszcza pomiędzy dużymi ośrodkami miejskimi i pozostałymi gminami,
- pomijaniu przy kształtowaniu dochodów samorządowych uzasadnionych różnic kosztów wykonywania zadań publicznych,
- niejasnym systemie finansowania nadmiernie rozbudowanych zadań zleconych
- rozbieżnościach pomiędzy zadaniami publicznymi przydzielonymi samorządom, a możliwościami (finansowymi i kompetencyjnymi) samodzielnego i efektywnego zarządzania wykonywaniem tych zadań,
- nadmiernie uciążliwym nadzorze nad finansami JST,
- ograniczonej jawności i przejrzystości finansów samorządowych.

Niski udział dochodów własnych

Tylko w gminach dochody własne stanowią znaczącą część dochodów – zarówno powiaty, jak i województwa są w pełni uzależnione od rozmiarów środków otrzymywanych z budżetu państwa w formie subwencji, dotacji i udziałów w podatkach dochodowych. Taki stan rzeczy uznać należy za poważne odejście od celów i zasad polskiej reformy samorządowej. Dlatego konieczne jest poszukiwanie sposobów zmiany struktury dochodów powiatów i województw i wyposażenie ich w dodatkowe źródła dochodów własnych.

Skomplikowana subwencja ogólna

Subwencja ogólna w jej dzisiejszym kształcie jest niezwykle skomplikowana w konstrukcji (podział na liczne części, bardzo złożone algorytmy ustalania wysokości poszczególnych składowych, ale - co gorsza - nie spełnia już swych podstawowych funkcji, gdyż:

- nie zapewnia wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego wystarczających środków na zgodne z obowiązującymi standardami prowadzenie szkół, gdyż kwoty subwencji oświatowej pokrywają dziś średnio nie więcej niż 60-70% faktycznych wydatków na prowadzenie szkół - jest to zarówno efekt zbyt niskiej łącznej kwoty subwencji, jak i nieprawidłowo ustalonych parametrów algorytmu podziału subwencji pomiędzy gminy i powiaty (udział województw w podziale subwencji oświatowej jest niewielki), zdecydowanie dyskryminujących - mimo pozorów ich preferowania - małe gminy miejskie i gminy wiejskie;
- nie jest skutecznym instrumentem wyrównywania dysproporcji w potencjale finansowym jednostek samorządu terytorialnego, rozumianym jako zdolność do zgodnego z przepisami wykonywania zadań publicznych - nieskuteczność ta ma swe źródło w:
 - a) niewielkich rozmiarach tej części subwencji ogólnej, która przeznaczona jest na wyrównywanie dysproporcji finansowych - jest to prosta konsekwencja faktu, iż ponad 76% subwencji ogólnej przeznaczone jest na subwencję oświatową,
 - b) zbyt słabym uwzględnieniu w algorytmach podziału subwencji czynników powodujących obiektywnie uzasadnione zróżnicowanie kosztów wykonywania poszczególnych zadań samorządowych - w rezultacie część wyrównawcza służy raczej mechanicznemu wyrównaniu poziomu dochodów, a nie dostosowaniu zasobów finansowych jednostek samorządu terytorialnego do uzasadnionych kosztów wykonywania przypisanych im zadań publicznych.

Istotne zastrzeżenia i konflikty budzi też ściśle powiązany z algorytmami podziału subwencji ogólnej mechanizm tzw. „janosikowego”, czyli obowiązkowych wpłat na rzecz budżetu państwa obciążających jednostki samorządu terytorialnego, których wybrane dochody przekraczają - w przeliczeniu na jednego mieszkańca - granice ustalone w ustawie o dochodach JST. Kwoty pobrane z obowiązkowych wpłat dzielone są następnie między inne jednostki samorządu terytorialnego w formie tzw. subwencji równoważącej (dla gmin i powiatów) oraz subwencji regionalnej (dla województw).

Janosikowe

Istnieją poważne przesłanki za likwidacją mechanizmu „janosikowego”.

Po pierwsze, mechanizm naliczania obowiązkowych wpłat został źle pomyślany. Nie daje on w sumie znaczących środków (łączna kwota „sankcyjnych” wpłat JST odpowiada w przybliżeniu 1,3% wszystkich dochodów JST), natomiast dla kilku jednostek stanowi bardzo poważne obciążenie - zwłaszcza w okresach niższej dynamiki dochodów stanowiących podstawę wyliczenia „janosikowego” - w 2013 r. obciążenia niektórych JST z tytułu janosikowego przekraczały 20% wszystkich ich dochodów. Wadą „janosikowego” jest i to, że algorytm wyliczenia należnej wpłaty do budżetu państwa bazuje wyłącznie na wysokości dochodów jednostki, nie uwzględniając poziomu niezbędnych wydatków.

Po drugie, „Janosikowe” niewątpliwie działa antymotywacyjnie, zniechęcając do podejmowania starań o osiągnięcie wyższych dochodów.

Po trzecie, kryteria podziału subwencji równoważącej i regionalnej są skomplikowane. Niejasne jest też jakimi kryteriami kierowano się wybierając zadania, których koszty (oceniane zresztą w bardzo pośredni sposób) są podstawą do naliczenia kwot należnych z tytułu subwencji równoważącej i regionalnej.

Reasumując - system finansów samorządowych mógłby bez problemu istnieć bez „janosikowego”.

Kryteria podziału środków dla JST

Jedną z istotnych przyczyn niskiej efektywności wydatków publicznych w niektórych działach, są niewłaściwe mechanizmy podziału środków publicznych pomiędzy województwa i pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Obecnemu systemowi finansów publicznych zarzucić można nie tylko brak mechanizmów stymulujących wyższą jakość usług publicznych, ale i istnienie w tym systemie regulacji obiektywnie skłaniających do zachowań, które chociaż racjonalne z punktu widzenia finansowych interesów samorządów prowadzą do nieefektywnego wykorzystywania środków publicznych.

Spektakularnym przykładem może być algorytm podziału pomiędzy powiatowe urzędy pracy środków Funduszu Pracy przeznaczonych na finansowanie świadczeń dla bezrobotnych oraz tzw. aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu. Analiza tego algorytmu wyraźnie pokazuje, że optymalna - z punktu widzenia wielkości otrzymywanych środków - polityka powiatowego urzędu pracy powinna polegać na tym, by prowadząc działania aktywizujące nie spowodować zmniejszenia bezrobocia w powiecie.

Podobnych przykładów można wskazać więcej.

Zadania zlecone

Sposób finansowania zadań zleconych, a i konstrukcję samej instytucji zadań zleconych, uznać należy za jeden z najłabszych punktów obecnego systemu finansów samorządowych. Fakt, iż status zadań zleconych nie różni się obecnie w istotny sposób od statusu obligatoryjnych zadań własnych, natomiast sposób finansowania tych zadań jest dla jednostek samorządu terytorialnego zdecydowanie mniej korzystny niż schematy finansowania zadań własnych powoduje, iż finansowanie zadań zleconych poprzez przekazywanie jednostkom samorządowym dotacji celowych uznać należy za ewidentne naruszenie art. 9 ust. 7 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Przepis ten stanowi, że o ile jest to możliwe, subwencje przyznane społecznościom lokalnym nie powinny być przeznaczane na finansowanie specyficznych projektów. W tym samym ustępie stwierdzono również, że przyznanie subwencji nie może zagrażać podstawowej wolności społeczności lokalnej do swobodnego prowadzenia własnej polityki w zakresie przyznanych jej uprawnień.

Dodatkowe problemy wynikają z opisanych wcześniej zasad obliczania kwot należnych dotacji.

Nadzór RIO

Regionalne izby obrachunkowe, będące państwowym organem nadzoru nad finansami samorządów, obarczone zostały nadmierną ilością zadań - mają one kontrolować i nadzorować finanse samorządowe, prowadzą sprawy o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, są też zobowiązane do działalności informacyjnej i szkoleniowej.

Takie nagromadzenie różnych funkcji w jednej instytucji nie jest właściwe z ustrojowego punktu widzenia. Rozmiary zadań RIO, z których znaczna część kumuluje się w dodatku w pewnych okresach roku, stawia pod znakiem zapytania zdolność RIO do rzetelnego wypełniania ich wszystkich funkcji.

Nie można oprzeć się wrażeniu, że administracja rządowa traktuje samorząd terytorialny jako „worek na problemy” i idealny sposób na rozwiązanie trudnych problemów. Samorządom przekazano wiele zadań, które:

- ewidentnie nie są zadaniami o charakterze lokalnym,
- nie były efektywnie wykonywane przez administrację samorządową (alimenty, aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, przypisane samorządom przez nałożenie na powiatowe urzędy pracy obowiązku gospodarowania środkami Funduszu Pracy, edukacja konsumencka i wiele innych),
- przypisano samorządom bez zapewnienia im instrumentów umożliwiających ich właściwe wykonanie.

Bardzo drastycznym przykładem tego typu praktyk jest obciążenie samorządów (głównie na szczeblu powiatu i województwa) potencjalnymi konsekwencjami skutków niedofinansowania szpitali ze środków Narodowego Funduszu Zdrowia. Niezrozumiałe, chociaż już nie tak groźne, jest nałożenie na jednostki samorządowe zadania finansowania - poprzez dotacje, przekazane im uprzednio przez wojewodę - działalności jednostek państwowej straży pożarnej - jak gdyby niemożliwe było ich bezpośrednie finansowanie z budżetu Ministra Spraw Wewnętrznych.

Przyszła reforma finansów samorządowych powinna mieć u swych podstaw weryfikację zakresu zadań przekazanych samorządom, a także ich kompetencji.

Z przedstawionej powyżej analizy dość jasno wynika, że system dochodów samorządowych, którego ogólną koncepcję uznać można za poprawną, w efekcie wnoszonych do niego poprawek i uzupełnień, często wyraźnie niezgodnych z potrzebami samorządów, utracił wiele ze swych pierwotnych zalet i wymaga dziś poważnych korekt, które pozwoliłyby samorządom lepiej wypełniać ich zadania wobec obywateli.

Od nowego systemu wymagać powinniśmy, by:

- był prostszy od systemu obowiązującego obecnie, co dotyczy w szczególności takich elementów obecnego systemu jak:
 - a) algorytmy obliczania wysokości poszczególnych części subwencji ogólnej,
 - b) algorytmy - jeśli w ogóle istnieją - planowania środków na dotacje na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej
- pozwolił jednostkom samorządu terytorialnego na bardziej elastyczne gospodarowanie środkami finansowymi znajdującymi się w ich dyspozycji.
- zapewnił małym gminom większe środki, a dużym gminom miejskim - silniejszą motywację do działań na rzecz zwiększania dochodów własnych.

Ze względu na sytuację finansów publicznych w Polsce - poprawiającą się, lecz nadal daleką od stanu równowagi - powinniśmy również zakładać, że nowy system nie powinien w istotny sposób zmieniać proporcji podziału środków publicznych pomiędzy instytucje centralne i jednostki samorządu terytorialnego. Spod tej reguły powinny być jednak wyłączone zmiany wynikające z proponowanych dalej zmian zakresu zadań publicznych, których realizacja powinna być powierzona jednostkom samorządu terytorialnego.

Z przedstawionej powyżej analizy wynika, że zmiany w systemie finansów samorządowych powinny w pierwszej kolejności koncentrować się na:

- zniesieniu - lub radykalnym ograniczeniu - zakresu zadań zleconych z mocy ustaw, poprzez:
 - a) dokonanie przeglądu zadań zleconych
 - b) nadanie pozostałym zadaniom, mającym obecnie status zadań zleconych, statusu obowiązkowych zadań własnych
- rozszerzeniu zakresu dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego,
- zmianie konstrukcji subwencji ogólnej i nadaniu jej stricte wyrównawczego charakteru, co wymagałoby w szczególności:
 - a) zniesienia subwencji oświatowej,
 - b) uzależnieniu subwencji wyrównawczej od potencjału dochodowego i od normatywnych kosztów wykonywania zadań
- rozszerzeniu zakresu dochodów własnych,
- ograniczeniu zakresu dotacji celowych,
- ograniczeniu działań nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych, przy czym najbardziej efektywną metodą wdrażania nowego systemu dochodów JST byłoby równoczesne wprowadzenie wszystkich wymienionych zmian, co oznacza konieczność opracowania i uchwalenia nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. By-

łaby to również okazja do nadania ustawie o dochodach JST prostszej, bardziej czytelnej formy.

Jak już sygnalizowaliśmy, jednym z kluczowych elementów reformy finansów samorządowych powinno być zniesienie dotacji na zadania zlecone, poprzedzone zmianą statusu tych zadań - z zadań zleconych na obligatoryjne zadania własne. Za przyjęciem takiego rozwiązania przemawia co najmniej kilka argumentów, odnoszących się nie tylko do finansów samorządowych, lecz również do szerzej traktowanych kwestii ustroju samorządu terytorialnego.. Można więc wskazać, że zniesienie zadań zleconych w obecnym ich kształcie:

- 1) przybliżyłoby zasady finansowania działalności samorządowej do norm Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, zgodnie z którymi:
 - społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień.
 - o ile jest to możliwe, subwencje przyznane społecznościom lokalnym nie powinny być przeznaczane na finansowanie specyficznych projektów, a przyznanie subwencji nie może zagrażać podstawowej wolności społeczności lokalnej do swobodnego prowadzenia własnej polityki w zakresie przyznanych jej uprawnień.
- 2) rozwiązałyby praktycznie nierozwiązalny w obecnym systemie problem ustalania wysokości dotacji na zadania zlecone, kończąc konflikt, który w tej sprawie trwa niemal od 1990 roku.
- 3) zwiększyłyby możliwość elastycznego gospodarowania przez jednostki samorządu terytorialnego posiadanymi przez nie środkami finansowymi.
- 4) stworzyłyby silniejsze zachęty do poszukiwania sposobów tańszej realizacji zadań mających dziś status zadań zleconych.

Finansową konsekwencją zniesienia zadań zleconych byłoby z jednej strony zaprzestanie przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego dotacji na te zadania. Ubytek dochodów powinien być zrekompensowany przez:

- przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego pełnych dochodów związanych z wykonywaniem zadań mających dziś status zadań zleconych,
- uzupełnienie dochodów jednostek samorządu terytorialnego (niezbędne, gdyż dochody związane z wykonywaniem zadań zleconych są znacznie niższe od wydatków na te zadania) przez przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego dodatkowych dochodów własnych, zwiększenie globalnej kwoty subwencji ogólnych lub zwiększenie stawek udziałów we wpływach z podatków dochodowych.

Celowe byłoby również dokonanie analizy zasadności wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego niektórych zadań mających obecnie status zadań zleconych z zakresu administracji rządowej takich jak np. przekazywanie środków dla jednostek państwowej straży pożarnej.

Opisane powyżej zmiany sposobu wykonywania zadań mających obecnie status zadań zleconych powinno zostać poprzedzone rzetelną analizą obiektywnie uzasadnionych kosztów wykonywania tych zadań. Zadziwiający, lecz prawdziwy jest fakt, iż analizy takiej nikt jak dotąd nie przeprowadził, a oceny rządu i środowisk samorządowych w tej kwestii różnią się od siebie zasadniczo.

Zniesienie dotacji na zadania zlecone

Nowe dochody własne

Katalog dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego powinien zostać rozszerzony. Istotne jest przy tym, by z nowych dochodów własnych korzystały również powiaty i województwa, dla których dochody własne są dziś tylko dopełnieniem dochodów z dotacji i subwencji.

W pierwszej kolejności wykaz dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego powinien zostać rozszerzony o:

- wspomniane już powyżej dochody związane z wykonywaniem zadań przekształcanych z zadań zleconych w obligatoryjne zadania własne, które obecnie są w znaczącej części dochodami budżetu państwa,
- środki Funduszu Pracy (FP) i Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), które rozdzielane są obecnie - według sformalizowanych algorytmów - pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego i którymi instytucje samorządowe zarządzają pełniąc funkcję dysponentów środków państwowych funduszy celowych - tu zmiana powinna polegać na tym, że środki przekazywane na rachunki FP i PFRON, którymi dysponują kierownicy powiatowych urzędów pracy będą traktowane jak środki budżetów powiatów, a zadania finansowane obecnie środkami FP i PFRON staną się obligatoryjnymi zadaniami własnymi powiatów.

Za celowe uważamy też ponowne rozważenie zgłaszanej już wcześniej propozycji komercjalizacji Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP) i przekazania samorządom województw większości akcji powstałej w ten sposób spółki. Skarb Państwa powinien zachować przy tym pewną kontrolę nad funkcjonowaniem nowej spółki, istotą propozycji jest jednak to, by samorządom województw przyznać w ten sposób i dodatkowe dochody, i możliwość wpływu na gospodarowanie gruntami pozostającymi nadal w zarządzie ZWRSP

Dalej idące zmiany

Opisane powyżej propozycje rozszerzenia katalogu dochodów własnych jednostek samorządowych zwiększą co prawda dochody własne i dadzą samorządom możliwości elastycznego zarządzania posiadanymi środkami, nie oznaczają jednak zasadniczych zmian ani w zakresie zadań publicznych przypisanych do realizacji samorządom, ani w strukturze ich dochodów. Wydaje się jednak, że celowe byłoby rozpatrzenie celowości dokonania dalej idących zmian. W szczególności za celowe uważałbym rozpatrzenie następujących przedsięwzięć:

- 1) zmiany sposobu kontraktowania usług medycznych finansowanych ze środków Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ); zmiana polegałaby na tym, że
 - środki przeznaczone na finansowanie podstawowej opieki zdrowotnej byłyby przekazywane gminom w formie dotacji z NFZ, a wybór podmiotów świadczących mieszkańcom usługi podstawowej opieki zdrowotnej byłby obligatoryjnym zadaniem gminy;
 - środki przeznaczone na finansowanie szpitali byłyby przekazywane województwom w formie dotacji z NFZ, przy jednoczesnym przejęciu przez samorząd województwa nadzoru nad szpitalami
- 2) ustanowienia lokalnego podatku obrotowego, przy czym wynikający stąd wzrost obciążeń fiskalnych powinien zostać zrównoważony adekwatnym obniżeniem stawek VAT - uważam, że zwiększyłoby to w istotny sposób zainteresowanie gmin wspieraniem przedsiębiorczości na swoim terenie.

Nowa subwencja ogólna

Najważniejszą zmianą proponowaną w systemie finansowania samorządu terytorialnego jest całkowicie odmienna od obecnej koncepcja subwencji ogólnej. Proponowana przez nas konstrukcja systemu wyrównywania opiera się na założeniu, że najbogatsze jednostki samorządu terytorialnego otrzymują na tyle wysokie dochody własne, że nie jest konieczne transferowanie do ich budżetów żadnych środków z budżetu państwa, natomiast pozostałe jednostki otrzymują subwencję o charakterze wyrównawczym. Zgodnie z tym postulatem środki z subwencji ogólnej muszą być dzielone pomiędzy poszczególne JST w taki sposób, by nie tylko zapewnić łączną równowagę finansową sektora, ale także by zapewnić równowagę każdej jednostce i w istotny sposób zredukować rozpiętości dochodowe między różnymi jednostkami.

Zakładamy, że ogólne zasady konstrukcji subwencji ogólnej dla gmin, powiatów i województw będą identyczne, chociaż będą się różnić wielkością poszczególnych parametrów.

Nowa subwencja będzie się składać z dwóch części, oznaczonych dalej jako subwencja A i subwencja B. Subwencja A i subwencja B składają się na subwencję ogólną o funkcji wyrównawczej. Zasadniczą rolę odgrywa subwencja A, zaś subwencja B stanowi jej uzupełnienie, przydzielane niewielkiej liczbie jednostek. W naszym systemie odchodzimy od założenia, że subwencję ogólną będą otrzymywały wszystkie jednostki – po to zwiększyliśmy znacząco udziały w podatkach dochodowych, by jednostki o wysokich dochodach nie potrzebowały korzystać z tej subwencji.

Subwencja A będzie oblicza na podstawie porównania potencjału dochodowego danej gminy z tak zwanym zapotrzebowaniem na środki. Jeśli zapotrzebowanie na środki będzie wyższe niż oparty na dochodach własnych potencjał dochodowy, jednostka samorządu terytorialnego otrzyma dofinansowanie w postaci subwencji A. Wielkość subwencji A dla konkretnej gminy oblicza się ze wzoru:

$$W_i^A = \begin{cases} \alpha \cdot (Z_i - P_i) & \text{dla } Z_i > P_i \\ 0 & \text{dla } Z_i \leq P_i \end{cases} \quad i=1,2,\dots, 2478W$$

gdzie W_i jest wielkością subwencji A dla i -tej gminy, Z_i oznacza zapotrzebowanie i -tej gminy na środki, a P_i – potencjał dochodowy tej gminy. Parametr α wskazuje jaka część niedoboru środków zostanie zrekompen-sowana przez subwencję A. W dalszej części zakładamy, że parametr α wynosi 0,8, co oznacza, że wyrównaniu przez subwencję A podlega 80% luki między potencjałem dochodowym i zapotrzebowaniem na środki.

Potencjał dochodowy określa zdolność gminy do finansowania swych wydatków dochodami własnymi. Przy jego obliczaniu należy więc brać pod uwagę nie tylko dochody faktycznie osiągnięte przez gminę, lecz i te, które gmina mogła osiągnąć, gdyby nie stosowała różnego rodzaju ulg i zwolnień podatkowych i stosowała maksymalne stawki podatków lokalnych.

Do wyznaczenia potencjału dochodowego wykorzystuje się dane z roku poprzedzającego rok bazowy. Oznacza to, że przy ciągłym funkcjonowaniu proponowanego systemu zmiany w dochodach własnych gminy spowodowane zmianą polityki gminy lub czynnikami zewnętrznymi

Subwencja A

Potencjał dochodowy

będą oddziaływały na wielkość potencjału dochodowego (a przez to i na subwencję) z dwuletnim opóźnieniem.

Przy wyliczaniu potencjału dochodowego uwzględnia się dochody z:

- udziałów we wpływach z PIT i CIT,
- dochodów z wszystkich podatków gminnych, a więc także z pominiętego w obecnym systemie podatku od spadków i darowizn,
- dochodów z opłaty skarbowej i opłaty eksploatacyjnej.

Z powyższego zestawienia wynika, że katalog dochodów własnych branych pod uwagę przy obliczanie potencjału dochodowego jest bardzo podobny do katalogu dochodów, stosowanych w obecnym systemie do wyliczenia kwoty wyrównawczej subwencji ogólnej.

Wielkość potencjału dochodowego gminy oblicza się ze wzoru:

$$P_i = (E_i + U_i) \cdot \frac{\sum_{j=1}^{2478} E_j}{\sum_{j=1}^{2478} (E_j + U_j)} \quad i=1, 2, \dots, 2478$$

gdzie P_i jest potencjałem dochodowym i -tej gminy, E_i oznacza zrealizowane w gminie dochody z tytułów uwzględnianych w potencjale dochodowym⁹, a U_i oznacza kwotę rocznych skutków finansowych udzielonych ulg, zwolnień i odroczeń należności z tytułów uwzględnianych w potencjale dochodowym oraz skutków stosowania niższych od maksymalnych stawek podatków i opłat stanowiących dochody własne gminy. Zawarty w powyższym wzorze iloraz sumy wielkości E_j oraz sumy wielkości $(E_j + U_j)$ jest więc średnią stopą wykonania potencjalnych dochodów, które dla i -tej gminy wynoszą $E_i + U_i$. Warto więc zwrócić uwagę, że potencjalne dochody każdej gminy mnożymy przez tę samą średnią stopę wykonania.

Przy takiej definicji potencjału dochodowego gminy o wyższej niż średnia stopie wykonania potencjalnych dochodów będą premiuowane, gdyż część ich dochodów nie zostanie wliczona do potencjału. W przeciwieństwie do nich, gminy o niższej niż średnia stopie wykonania potencjalnych dochodów będą miały potencjał wyższy od faktycznie wykonanych dochodów, a co za tym idzie – otrzymają mniejszą subwencję. Dzięki temu wyeliminujemy skutki udzielanych przez gminy ulg i zwolnień, które nie będą wpływały na wielkość subwencji. Do obliczania subwencji będą brane pod uwagę jedynie potencjalne dochody (czyli dochody, które jednostka zrealizowałaby przy maksymalnych stawkach i bez żadnych ulg i zwolnień) oraz średnia stopa wykonania dochodów dla całego sektora.

Przypomnieć warto, że w obecnie obowiązującym algorytmie wyliczania subwencji ogólnych do potencjału podatkowego uwzględnia się zawsze pełną kwotę rocznych skutków finansowych udzielonych ulg, zwolnień i odroczeń należności ze wszystkich (poza podatkiem rolnym

9 W pierwszych dwóch latach funkcjonowania nowego systemu konieczne byłoby korygowanie wielkości E_i o skutki finansowe zmian stawek udziałów w PIT i CIT. Zamiast faktycznie zrealizowanych wielkości wpływów z udziałów w PIT i CIT do wyliczenia potencjału dochodowego byłyby brane wielkości faktycznych wpływów pomnożone przez iloraz nowej i starej stawki udziałów. Na przykład, dla gmin faktyczne wpływy z PIT byłyby mnożone przez liczbę $60/x$, gdzie x jest stawką udziałów obowiązującą w roku bazowym. Podobnie faktyczne wpływy z CIT byłyby mnożone przez iloraz starego i nowego udziału gmin we wpływach, czyli przez $7/x$.

i leśnym) tytułów uwzględnianych w potencjale dochodowym oraz skutków stosowania niższych od maksymalnych stawek podatków i opłat stanowiących dochody własne gminy. Proponowany system obliczania potencjału dochodowego jest zatem bardzo podobny do obecnie obowiązującego.

Zapotrzebowanie na środki określa średni standard wydatków, jakie jednostka samorządu terytorialnego musi ponieść, by wykonać nałożone na nią zadania publiczne. Ponieważ standard ten uznajemy za średni, to nie dostrzegamy konieczności zapewnienia wszystkim gminom środków w pełni pokrywających zapotrzebowanie. W konsekwencji przyjęty przez nas mechanizm subwencyjny w niepełnym stopniu wyrównuje różnicę pomiędzy zapotrzebowaniem na środki i potencjałem dochodowym.

Przy obliczaniu zapotrzebowania na środki bierzemy pod uwagę takie czynniki jak:

- rozmiary gminy, mierzone liczbą mieszkańców,
- specyficzne funkcje danej jednostki w wykonywaniu zadań publicznych,
- szczególne cechy, wpływające na rozmiary niezbędnych wydatków.

Gdy wielkość zapotrzebowania na środki służyć ma ustaleniu niezbędnych transferów środków finansowych, celowe może być również uwzględnienie faktu, iż część wydatków jednostki może być finansowana dochodami, które nie są uwzględniane w algorytmach wyrównywania (np. dochody z majątku).

W proponowanym systemie wyrównywania dochodów zapotrzebowanie i-tej gminy na środki finansowe w pierwszym roku funkcjonowania systemu (czyli w roku następującym po roku bazowym) oblicza się ze wzoru:

$$Z_i = V_i \cdot \frac{\sum_{i=1}^{2478} DS_i}{\sum_{i=1}^{2478} V_i} \quad i=1,2,\dots, 2478$$

gdzie V oznacza przeliczeniową liczbę mieszkańców a DS - dochody systemowe równe sumie subwencji ogólnej, dotacji celowych na zadania własne i zlecone ustawami oraz dochodów własnych wykorzystanych przy obliczeniu potencjału dochodowego, zgodnie z wykonaniem w roku poprzedzającym rok bazowy.

Przeliczeniowa liczba mieszkańców jest iloczynem czterech czynników:

- faktycznej liczby mieszkańców w roku poprzedzającym rok bazowy,
- wskaźnika korygującego, ustalonego na podstawie liczebności gminy, ponieważ przyjęliśmy, że:
 - a) w gminach zamieszkałych przez mniej niż 10 tys mieszkańców liczba przeliczeniowa wynosi 120% faktycznej liczby mieszkańców,
 - b) w gminach, których liczba mieszkańców jest większa lub równa 10 tys., lecz nie większa niż 50 tys. - faktycznej liczbie ludności powiększonej o 2000,
 - c) w pozostałych gminach - faktycznej liczbie mieszkańców powiększonej o 2000 i o 20% nadwyżki liczby mieszkańców ponad 50 tys.,

Zapotrzebowanie na środki

- wskaźnika korygującego liczbę uczniów, ustalonego na podstawie statusu gminy - w gminach wiejskich uczniowie są liczeni z wagą 1,2, a w gminach miejskich i miejsko-wiejskich - z wagą 1,
- wskaźnika korygującego, ustalonego na podstawie zakresu wykonywanych zadań - w miastach na prawach powiatu zwiększamy przeliczeniową liczbę mieszkańców.

Dzieląc wartość zapotrzebowania na środki dla wszystkich gmin przez przeliczeniową liczbę mieszkańców otrzymujemy jednostkowy koszt wykonywania zadań, identyczny dla każdej jednostki.

Początkowa (dla pierwszego roku obowiązywania systemu) wartość zapotrzebowania na środki powinna być określona kwotowo. W kolejnych latach wartość zapotrzebowania na środki powinna się zmieniać. Można przy tym rozważać dwa sposoby jej modyfikowania:

- ustalić stały sposób waloryzacji,
- ustalać corocznie w drodze negocjacji z przedstawicielami samorządu terytorialnego.

Ta druga metoda wydaje się lepsza - pozwala ona elastycznie dostosowywać zmiany normatywów do sytuacji finansowej budżetu państwa, daje też możliwość prostego dostosowania parametrów systemu subwencyjnego do zmian zakresu zadań wykonywanych przez gminy. Formalnie proste jest też uwzględnianie w systemie subwencionowania innych zmian systemowych, wpływających na finanse samorządów. Skuteczność takiej metody ustalania wartości zapotrzebowania na środki zależy jednak od wypracowania dobrych mechanizmów negocjacji rządu i przedstawicieli sfery samorządowej.

Jeśli przyjmiemy negocjacyjny tryb ustalania wartości zapotrzebowania na środki, w zasadach subwencionowania trzeba będzie ustalić reguły postępowania w przypadku, gdy w toku negocjacji nie uda się uzgodnić stanowisk. Pomocne mogą tu być mechanizmy obowiązujące dziś przy negocjacyjnym kształtowaniu makroekonomicznych parametrów płacowych .

Subwencja B. Ponieważ subwencja A nie gwarantuje osiągnięcia przez niektóre gminy wystarczającego poziomu dochodów, wprowadziliśmy do systemu subwencję uzupełniającą. Pomimo zastosowania mechanizmu wyrównawczego może się zdarzyć, że niektóre gminy będą miały dochody ogółem przeliczone na jednego mieszkańca znacznie niższe od średnich dochodów wszystkich gmin. W celu zapewnienia wszystkim jednostkom minimalnego poziomu dochodów, wprowadziliśmy do systemu subwencyjnego uzupełniającą subwencję B. Będzie ona przyznawana gminom, których dochody na jednego mieszkańca (po wliczeniu subwencji A) będą mniejsze od poziomu minimalnego, ustalonego jako założony procent średnich dochodów ogółem wszystkich gmin.

Wielkość subwencji B dla konkretnej gminy wylicza się zatem ze wzoru

$$W_i^B = \begin{cases} (\beta - \frac{D_i}{D^*}) \cdot D^* \cdot L_i & \text{dla } D_i < \beta \cdot D^* \\ 0 & \text{dla } D_i > \beta \cdot D^* \end{cases} \quad i=1,2,\dots, 2478$$

gdzie D_i oznacza dochody na jednego mieszkańca (bez subwencji B) w i -tej gminie, D^* jest średnią wartością dochodów na jednego mieszkańca we wszystkich gminach, a parametr β określa procent średnich dochodów wszystkich gmin, który gwarantujemy każdej gminie. W naszych obliczeniach przyjmowaliśmy, że $\beta = 0.85$. Do obliczenia subwencji B przyjmujemy rzeczywistą liczbę mieszkańców w roku poprzedzającym rok bazowy.

Warto podkreślić, że subwencja B odwołuje się do dochodów ogółem gmin, a nie tylko do wybranych kategorii dochodów, jak miało to miejsce w przypadku subwencji A. Uznaliśmy, że gminy o niskim potencjale podatkowym mogą mieć również problem z pozyskiwaniem innych wpływów (np. środków z Unii Europejskiej, dotacji z funduszy celowych oraz dochodów majątkowych), a zatem poziom gwarantowanych minimalnych dochodów na mieszkańca powinien odnosić się do wszystkich dochodów gminy.

Zmianie zasad obliczania subwencji ogólnej powinno towarzyszyć ograniczenie zakresu dotacji celowych na zadania własne wypłacane z budżetu państwa. Zasadnicze przesłanki ustanowienia pewnego limitu łącznych rozmiarów tych dotacji (może to na przykład być ustalony z góry, niewielki procent łącznej kwoty wypłacanych jednostkom samorządu terytorialnego subwencji ogólnych) to z jednej strony dążenie do ograniczenia bezpośredniego wpływu administracji rządowej na dochody poszczególnych JST (przyznawanie dotacji na ogół wiąże się z pewnym subiektywizmem kryteriów wyboru dotowanych jednostek), z drugiej zaś - zdążeniem do silniejszego motywowania władz samorządowych do podejmowania prób poszukiwania źródeł finansowania zadań samorządowych poza budżetem państwa i innymi instytucjami państwowymi.

Nie proponujemy całkowitej likwidacji dotacji na zadania własne. Celowe wydaje się bowiem dokonanie wyboru pewnych zadań, których podejmowanie przez jednostki samorządowe uznaje się za istotne nie tylko w wymiarze lokalnym i z tego powodu zasługujące na dofinansowanie z budżetu państwa. Byłoby przy tym wskazane, by wykaz dotowanych zadań był względnie stabilny, chociaż oczywiście niezbędne byłoby dokonywanie jego okresowych weryfikacji.

W kwestii nadzoru instytucji państwowych nad finansami samorządowymi proponowałbym rozważenie dwóch wariantów zmian.

Ograniczenie dotacji celowych

Nadzór RIO

W wariantcie I nadzór nad finansami samorządowymi pozostałby nadal zadaniem RIO. RIO spełniałaby też w dalszym ciągu zarówno funkcje instytucji nadzorczej, jak i instytucji kontrolnej. Zasadnicza zmiana polegałaby na odejściu od obowiązku uzyskiwania wstępnych opinii RIO przed podjęciem uchwał dotyczących budżetu i innych spraw finansowych.

Zmiana taka z jednej strony w poważny sposób odciążałaby RIO, z drugiej - wzmocniła odpowiedzialność samorządowych organów władzy za kształt decyzji finansowych.

W wariantcie II RIO pozostałoby tylko instytucją kontrolną, natomiast kompetencje do podejmowania decyzji nadzorczych zostałyby przekazane wojewodzie. Rozwiązanie to miałoby głównie na celu rozwiązanie występującego dziś problemu nałożenia na RIO różnych funkcji, które - ze względów ustrojowych - powinny być wykonywane przez niezależne instytucje.

Ograniczenia reformy finansów samorządowych

8.

Potrzeba reformy finansów samorządowych nie oznacza, że jej wdrożenie będzie proste. Wręcz przeciwnie, trzeba się będzie zmierzyć się z dość poważnymi problemami, mającymi swe źródło zarówno w czynnikach zewnętrznych, związanych na przykład z obecną strukturą systemu podatkowego, jak i wynikających z wewnętrznych słabości sektora samorządowego. Uświadomienie sobie tych ograniczeń, a następnie - podjęcie próby ich neutralizacji jest - moim zdaniem - jednym z podstawowych warunków sprawnego przeprowadzenia proponowanych zmian. Omówimy teraz najważniejsze z nich.

Ograniczenia zewnętrzne

Wszystko wskazuje na to, że Polska przeszła już przez okres największego spowolnienia wzrostu gospodarczego związanego ze zjawiskami kryzysowymi w gospodarce światowej i na światowych rynkach finansowych. Powróciliśmy więc do relatywnie wysokiego (jak na europejskie stosunki) tempa wzrostu, udało się zredukować dług publiczny i deficyt sektora finansów publicznych, lecz sytuacja nadal nie jest stabilna, gdyż nadal istnieją zagrożenia dla równomiernego, stabilnego wzrostu gospodarczego. W efekcie szanse na powodzenie mają przede wszystkim takie inicjatywy zmian systemowych (w tym - zmian dotyczących finansów samorządowych), które nie powodują negatywnych skutków finansowych dla budżetu państwa. Reforma finansów publicznych powinna więc być nakierowana na usprawnienie mechanizmów zarządzania środkami publicznymi i na usuwanie barier efektywnego posługiwania się tymi środkami. Nie oznacza to jednak, że z rozważań nad reformą finansów samorządowych wyłączyć należy analizy adekwatności środków przyznanych sektorowi samorządowemu do rozmiarów ich zadań oraz do przyjętych i obowiązujących standardów wykonania tych zadań.

Sytuacja makroekonomiczna

Finansowanie zadań oświatowych jest obecnie - w warunkach obowiązywania ustawy o systemie oświaty i Karty nauczyciela - jednym z najpoważniejszych problemów, z jakim borykać się muszą samorzady. Biorąc pod uwagę fakt, iż jednostki samorządu terytorialnego zostały postawione wobec konieczności realizacji wszystkich postanowień Karty nauczyciela, a subwencja oświatowa - co już sygnalizowałem - nie pokrywa pełnych kosztów utrzymania szkół, w których wynagrodzenia nauczycieli stanowią główną pozycję, należałoby rozważyć przyjęcie w Polsce rozwiązania - obowiązującego na przykład w wielu landach niemieckich - polegającego na podziale kosztów utrzymania szkół - państwo finansowałoby wynagrodzenia nauczycieli, samorzady odpowiadałyby za wszystkie pozostałe koszty prowadzenia szkół. Nie jest to być może rozwiązanie najlepsze (prowadzenie szkół powinno być zadaniem władz lokalnych i powinny one odpowiadać za całość wydatków na prowadzenie szkół), ale przejęcie przez państwo - choćby tylko czasowo - obciążeń związanych z Kartą nauczyciela świadczyłoby o rzetelnym podejściu do samorządów.

Finansowanie oświaty

Opodatkowanie rolnictwa

Specyfika polskiego systemu podatkowego polega między innymi na tym, iż dochody z działalności gospodarczej w rolnictwie opodatkowane są - poprzez podatek rolny, traktowany czasem jako ryczałtowa forma podatku dochodowego - znacznie niżej niż dochody powstające w innych sektorach gospodarki. Skutkiem przyjęcia takiego sposobu i takiego poziomu opodatkowania działalności rolniczej jest radykalne obniżenie dochodów gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w relacji do dużych gmin miejskich.

Problem konieczności dokonania zmian w opodatkowaniu rolnictwa znany jest od wielu lat. Od czasu do czasu ponawiane są też inicjatywy zmierzające do podwyższenia opodatkowania dochodów uzyskanych z działalności w rolnictwie

„Przywiązanie” do zadań zleconych

Wykazaliśmy, że utrzymanie instytucji zadań zleconych w ich obecnym kształcie i zasada ich finansowania za pomocą dotacji celowych nie ma już obecnie racjonalnych podstaw. Próba zmiany tego stanu rzeczy wywoła jednak opór ze strony administracji rządowej, zainteresowanej - z co najmniej kilku powodów - utrzymaniem status quo. Zasadnicze z tych powodów to z jednej strony obawa przed tym, że zmiana systemu finansowania zadań zleconych ujawni skalę ich niedofinansowania i uruchomi lawinę roszczeń ze strony jednostek samorządu terytorialnego, z drugiej - niechęć do podjęcia dość skomplikowanych od strony technicznej prac nad zastąpieniem dotacji na zadania zlecone innym źródłem dochodów samorządowych. Wydaje się zatem, że dopiero podjęcie prac nad kompleksową reformą finansów samorządowych otworzy drogę do zmiany statusu i zasad finansowania zadań będących obecnie zadaniami zleconymi.

Być może warto też rozważyć przejściowe rozwiązanie polegające na tym, by zachowując dotychczasowy sposób ustalania dotacji na zadania zlecone ustawowo nadać środkom kierowanym do JST na sfinansowanie kosztów wykonywania zadań zleconych status części subwencji ogólnej. Spowodowałoby to zniesienie obowiązku odrębnego rozliczenia kwot wydanych na wykonanie tych zadań. Zauważyć należy, że zmiana sposobu finansowania zadań zleconych nie ograniczy w żaden sposób możliwości kontrolowania przez odpowiednie organy państwa sposobu wykonywania tych zadań, nie ograniczy też prawa do interwencji nadzorczej w przypadku, gdy zadania te są wykonywane w sposób naruszający prawo.

Problemy wewnętrzne

Planowanie wieloletnie

W ustawie o finansach publicznych jednostki samorządu terytorialnego zostały zobowiązane do opracowywania i uchwalania wieloletniej prognozy finansowej, która miała być podstawą do prac nad kolejnymi uchwałami budżetowymi i która miała stabilizować politykę finansową JST. Tak się nie stało, a wieloletnia prognoza finansowa podzieliła los budżetu zadaniowego - zamiast być jednym z podstawowych instrumentów racjonalnego zarządzania finansami stała się konstrukcją czysto formalną. W większości JST rola wieloletniej prognozy finansowej polega dziś przede wszystkim na dostarczeniu RIO podstaw do uznania za prawidłowe plany JST dotyczące zadłużenia i jego spłat. Takie traktowanie planowania wieloletniego odbywa się oczywiście ze szkodą dla finansów samorządowych.

Moje bezpośrednie kontakty z wieloma urzędami wskazują na bardzo zróżnicowany poziom potencjału instytucjonalnego urzędów i poziom kompetencji urzędników. Dla wielu jednostek sposób działania urzędu jest istotną przeszkodą dla szybszego rozwoju lokalnego. Celowe - i niezbędne - byłoby jednak podjęcie poważnej dyskusji nad metodami kształcenia kadr dla administracji samorządowej.

Potencjał instytucjonalny

W wydatkach jednostek samorządu terytorialnego koszty zarządzania sprawami samorządowymi pochłaniają znaczącą część dochodów JST. Całkowita kwota kosztów zarządzania jest trudna do oszacowania, jednak fakt, że tylko wydatki ewidencjonowane w dziale 750 (Administracja) stanowiły w 2013 r. 9,1% wszystkich wydatków budżetowych, pewne jest, że łączna kwota kosztów zarządzania przekracza wyraźnie poziom 10%. Dla budżetów JST jest to znaczące obciążenie. Wysokie wydatki na administrację mają swe źródło zarówno w obciążeniu urzędów JST nadmierną liczbą obowiązków ewidencyjno-sprawozdawczych, jak i nienajlepszą organizacją wielu urzędów. Utrzymywanie nadmiernie rozbudowanej administracji nie tylko ogranicza możliwość wykonywania innych zadań samorządowych, ale - co równie dla samorządów niebezpieczne - służy jako „dyżurny” argument za utrzymaniem ścisłego nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego.

Koszty zarządzania

W warunkach nadal utrzymujących się braków w infrastrukturze komunalnej i społecznej gmin, szersze wykorzystanie schematu partnerstwa publiczno-prywatnego wydaje się być narzucającym się sposobem na przyspieszenie inwestycji infrastrukturalnych. Mimo to schemat PPP jest wykorzystywany zbyt rzadko. Powodem wydają się być dwie kwestie. Po pierwsze, małe jest nadal zrozumienie idei PPP. Radni często nie są gotowi do tego, by zaakceptować realizację projektu, który - realizowany w celu wykonania pewnego zadania gminy czy powiatu - miałby zapewnić zysk prywatnemu przedsiębiorcy, nawet wtedy, gdy wykorzystanie schematu PPP jest zdecydowanie najprostszym i najtańszym sposobem rozwiązania pewnego lokalnego problemu. Po drugie - nadal mocne są obawy przed tym, czy promowanie PPP, albo - mówiąc szerzej - zlecenie wybranych zadań publicznych podmiotom prywatnym, nie będzie podstawą do oskarżeń o korupcję. Jak widać, nie są to czynniki, które obiektywnie hamowałyby możliwości wykorzystania PPP. Ich przezwyciężenie wymaga jednak intensywnych działań promocyjnych i edukacyjnych, a także racjonalnego podejścia organów nadzoru.

Zła atmosfera wokół PPP

