



INSTYTUT BADAŃ NAD GOSPODARKĄ RYNKOWĄ

Zyta Gilowska

**FINANSOWANIE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
W WARUNKACH ROZSZERZANIA JEGO ZADAŃ
I PRZECHODZENIA DO WIELOSZCZEBLOWEJ STRUKTURY**

RAPORT KOŃCOWY Z BADAŃ
W RAMACH PROJEKTU KBN- PBZ – 023 – 6.

Lublin, styczeń 2000 r.

Spis treści:

I Wstęp

- 1.1. Geneza raportu
- 1.2. Publikacje przedstawiane w trakcie wykonywania projektu
- 1.3. Struktura raportu

II Zasady finansowania samorządu terytorialnego

- 2.1. Gwarancje konstytucyjne
 - 2.1.1. Ustrój samorządu terytorialnego
 - 2.1.2. Gwarancje finansowe
 - 2.1.3. Zlecenie zadań
- 2.2. Swoboda finansowa samorządu terytorialnego
 - 2.2.1. Samodzielność gospodarki finansowej
 - 2.2.2. Budżet i uchwała budżetowa
 - 2.2.3. Dotowanie samorządu terytorialnego
- 2.3. Zaciąganie zobowiązań finansowych
 - 2.3.1. Deficyt budżetu
 - 2.3.2. Procedury „ostrożnościowe”
 - 2.3.3. Finansowanie deficytu budżetu
 - 2.3.4. Lokalny i regionalny dług publiczny

III Dochody samorządu terytorialnego

- 3.1. Podział dochodów publicznych
- 3.2. Struktura dochodów samorządu terytorialnego
 - 3.2.1. Dochody własne
 - 3.2.2. Subwencje ogólne
 - 3.2.3. Dotacje celowe
- 3.3. Przyczynek do dyskusji o dochodach powiatów
- 3.4. Przyczynek do dyskusji o dochodach województw
 - 3.4.1. Założenia finansowania samorządu województwa
 - 3.4.2. Ekspercki projekt finansowania samorządu województwa
 - 3.4.3. Komentarz do projektu eksperckiego

IV Decentralizacja finansów publicznych

- 4.1. Oczekiwania
- 4.2. Problem kolejności i koordynacji reform
- 4.3. Ekonomiczne cele decentralizacji
- 4.4. Bariery decentralizacji finansów publicznych
- 4.5. Konsolidacja finansów publicznych
- 4.6. Założenia do projektu ustawy o dochodach samorządu terytorialnego
 - 4.6.1. Cel i zakres regulacji
 - 4.6.2. Dochody własne
 - 4.6.3. Subwencje ogólne
 - 4.6.4. Dotacje celowe z budżetu państwa
 - 4.6.5. Konkluzje

V Rekomendacje

I Wstęp

1.1 Geneza raportu

Przedłożony raport jest zbiorczą prezentacją wyników pracy wykonanej w ramach projektu „Finansowanie samorządu terytorialnego w warunkach rozszerzania jego zadań i przechodzenia do wieloszczeblowej struktury”. Projekt ten był finansowany przez Komitet Badań Naukowych na zlecenie Ministra Finansów (KBN - PBZ - 023 - 6, Segment III).

Pierwszy etap realizacji projektu formalnie rozpoczął się w maju 1996 r., natomiast drugi etap realizacji projektu formalnie rozpoczął się w maju 1997 r. Jednak z kilku powodów niezależnych od ekspertów prace badawcze trwały krócej niż planowane trzy lata. Po pierwsze, faktyczny termin uruchomienia projektu nastąpił dopiero w grudniu 1996 r., a w okresie od czerwca 1998 r. do sierpnia 1999 r. wykonywanie projektu było zawieszona z przyczyn niezależnych od Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową. Po drugie, ponad dwa lata trwało oczekiwanie na wprowadzenie nowej organizacji terytorialnej kraju, a od tej zmiany zależało utworzenie nowych jednostek samorządu terytorialnego (samorządowych powiatów i samorządów województw). Po trzecie, nie istniały dane statystyczne (a jeśli istniały, to nie były dostępne) niezbędne do weryfikacji głównych tez badawczych projektu za wyjątkiem informacji opisujących cząstkowe ścieżki decentralizacyjne.

W rezultacie konieczne było wprowadzenie poważnych korekt do harmonogramu prac. Oczekiwanie na uruchomienie projektu sprawiło, iż niektóre prace można było podejmować wyprzedzająco (w stosunku do pierwotnego harmonogramu badań) wówczas, gdy okoliczności umożliwiały pozyskanie danych statystycznych (lub innych informacji) potrzebnych do prowadzenia analiz. Najważniejszym skutkiem opóźnień była potrzeba równoległego prowadzenia badań w trzech segmentach, które pierwotnie projektowano wykonywać „po kolei”, sądząc, iż rychło nastąpi kompleksowa reforma organizacji terytorialnej kraju. Były to następujące segmenty:

- system dochodów podstawowych jednostek samorządu terytorialnego,
- zasady finansowania cząstkowych ścieżek decentralizacyjnych, a dopiero w następnej kolejności - zasady finansowania samorządu powiatowego,
- system finansowania samorządu województwa.

W przedłożonym raporcie znajdują się materiały dotyczące wszystkich wskazanych segmentów.

Czynnikiem dodatkowo skłaniającym do równoległego prowadzenia prac było uchwalenie, a następnie przyjęcie w referendum Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Konstytucja weszła w życie z dniem 16 października 1997 r.). W ramach wykonywania omawianego projektu specjaliści IBnGR pełnili funkcję ekspertów Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, zyskując pewien wpływ na kształt norm konstytucyjnych odnoszących się do finansowania samorządu terytorialnego.

1.2 Publikacje przedstawiane w trakcie wykonywania projektu.

Częstkowe wyniki badań prowadzonych w ramach projektu były wielokrotnie publikowane na łamach prasy oraz wydawnictw specjalistycznych. Wśród tych publikacji na uwagę zasługują dwie grupy prac. Pierwsza wiązała się z równoległe prowadzonym przez IBnGR, a kierowanym przez Wojciecha Misiąga projektem „Reforma prawnych podstaw finansów publicznych w Polsce”, którego rezultaty były systematycznie wprowadzane do koncepcji rozważanych w omawianym projekcie. Druga grupa prac dotyczyła koncepcji województwa samorządowego w unitarnym państwie demokratycznym, która była opracowywana w Instytucie Spraw Publicznych, a w której uczestniczyli eksperci IBnGR – wykonawcy omawianego projektu – odpowiadając za projektowanie przepisów dotyczących finansowania samorządu województwa.

W trakcie wykonywania projektu przedstawiono następujące publikacje:

- 1) Zyta Gilowska, *Finanse województwa samorządowego*, „Samorząd Terytorialny”, Warszawa, nr 3/1997,
- 2) Zyta Gilowska, Wojciech Misiąg, Ewa Antoniak, Sławomir Wysocki, *Finansowanie samorządu terytorialnego w warunkach rozszerzania jego zadań i przechodzenia do wieloszczeblowej struktury*, I raport cząstkowy z wykonywania programu, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 1997,
- 3) Zyta Gilowska, Andrzej Mierzwa, Wojciech Misiąg, *Stan i kierunki reformy sektora publicznego w Polsce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 1997,
- 4) Zyta Gilowska, *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Municipium, Warszawa 1998,
- 5) Zyta Gilowska (pozostali autorzy reprezentowali Instytut Spraw Publicznych – Józef Płoskonka, Stanisław Prutis, Mirosław Stec, Elżbieta Wysocka), *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym*, „Samorząd Terytorialny”, Warszawa, nr 8-9/1997,
- 6) Zyta Gilowska, *Potencjalne scenariusze decentralizacji oraz ich szacunkowe skutki makroekonomiczne*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Working Paper, Gdańsk, nr 2/1997,
- 7) Zyta Gilowska, Wojciech Misiąg, Ewa Antoniak, Andrzej Mierzwa, *Finansowanie samorządu terytorialnego w warunkach rozszerzania jego zadań i przechodzenia do wieloszczeblowej struktury*, II raport cząstkowy z wykonywania programu, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Working Paper, Gdańsk, nr 13/1998,
- 8) Zyta Gilowska, *Powiat samorządowy – porażka czy wyzwanie?*, „Pomorski Przegląd Gospodarczy”, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk, nr 1/1999,

- 9) Zyta Gilowska, *Finansowanie samorządu terytorialnego według ustaw o finansach publicznych oraz o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, Warszawa, nr 3/1999,
 - 10) Zyta Gilowska, *Finansowanie samorządu terytorialnego. Fakty i dylematy*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (w druku).
 - 11) Zyta Gilowska, *Pożądaný mechanizm wykorzystania środków pomocowych UE dla wspierania rozwoju regionalnego*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (w druku).
- Powyższą listę publikacji uzupełniają artykuły o charakterze informacyjnym lub publicystycznym¹.

1.3. Struktura raportu.

Raport nie zawiera gotowych recept poprawiających zasady finansowania samorządu terytorialnego, lecz jedynie rekapitułuje wyniki badań prowadzonych z różną intensywnością przez trzy lata. W okresie wykonywania projektu uchwalono nową konstytucję oraz wiele ustaw odnoszących się do samorządu terytorialnego. Dlatego istotnym składnikiem niniejszego raportu jest krytyczna analiza instytucji unormowanych przez prawo samorządu terytorialnego dokonana punktu widzenia rezultatów prac badawczych.

Część II raportu omawia wpływ Konstytucji oraz Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, jaki te akty prawne powinny wywierać na ustawodawstwo szczegółowe, a zwłaszcza na ustawę o finansach publicznych. Rozważane są tutaj tak istotne dla samodzielności gospodarowania samorządu terytorialnego sprawy jak zakres budżetu i uchwały budżetowej, klasyfikacja środków publicznych, prawo do zaciągania zobowiązań finansowych, prawo do uchwalania deficytu budżetu i problemy lokalnego oraz regionalnego długu publicznego.

Część III raportu prezentuje system dochodów samorządu terytorialnego z dwóch punktów widzenia. Po pierwsze, jest to analiza obowiązującej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1990-2000 ze wskazywaniem związków przepisów tej ustawy z uprzednio omówionymi (w części I) normami konstytucyjnymi oraz ciążącymi na Polsce zobowiązaniami zawartymi w podpisanej umowie międzynarodowej (Europejskiej

¹ Z. Gilowska, *Powiatowe cykle koniunkturalne*, „Nowe Życie Gospodarcze”, Warszawa, nr 7/1997; Z. Gilowska, W. Misiąg, *Czas na zmiany*, „Gazeta Bankowa”, Warszawa, nr 48/ 1997; Z. Gilowska, *Skończyć z Polską resortową*, „Gazeta Bankowa”, Warszawa, nr 4/1998; Z. Gilowska, *Anatomia decentralizacji*, „Nowe Życie Gospodarcze”, Warszawa, nr 4/1998; Z. Gilowska, *Samorządność w strategii rozwoju regionalnego*, „Nowe Życie Gospodarcze” [w „Gospodarka i Przyszłość”], Warszawa, nr 11/1998; Z. Gilowska, *Pytania o kolejność reform*, „Rzeczpospolita”, nr 102/1998; Z. Gilowska, *Przerwać ucieczkę z budżetów*, „Gazeta Bankowa”, nr 27/1998; Z. Gilowska, *Politycy a reforma finansów publicznych*, „Rzeczpospolita”, nr 174/1998; Z. Gilowska, *Samorząd terytorialny a reforma finansów publicznych. Rozczarowanie ustawami*, „Rzeczpospolita”, nr 187/1998; Z. Gilowska, *Tym razem burzy nie będzie?*, „Wspólnota”, nr 38/1998.

Karcie Samorządu Terytorialnego). Po drugie, jest to analiza koncepcji rozważanych w IBnGR i wyników badań prowadzonych w IBnGR w trakcie wykonywania projektu. W tej części raportu ważne miejsce zajmuje system finansowania samorządu województwa, dla którego IBnGR przygotował ekspercki projekt ustawy – częściowo wykorzystany w rządowym projekcie ustawy o samorządzie województwa, a częściowo wykorzystany w ustawie o finansach publicznych.

W części IV raportu przedstawiono próbę oceny dotychczasowego stanu finansowania samorządu terytorialnego w kontekście zaawansowania procesu decentralizacji finansów publicznych i przekształceń systemu podatkowego. Omówiono także związki decentralizacji ustrojowej z reformami sektorowymi (zwłaszcza ze zmianą sposobu finansowania zadań z zakresu ochrony zdrowia) oraz przedstawiono założenia do ustawy o dochodach samorządu terytorialnego.

Raport kończą wnioski, postulaty *de lege ferenda* i sugestie badawcze zawarte w części V.

II Zasady finansowania samorządu terytorialnego

Funkcjonowanie samorządu terytorialnego jako instytucji ustrojowej (jednostki samorządu terytorialnego są podmiotami władzy publicznej) w decydujący sposób zależy od norm konstytucyjnych oraz od postanowień umieszczonych w umowach międzynarodowych zawartych przez Rzeczpospolitą Polską. Te akty prawne mają główne znaczenie dla możliwości skutecznego korzystania przez samorząd terytorialny z praw w zakresie decentralizacji władzy publicznej. Dlatego z rozwojem instytucji samorządu terytorialnego wiązano spore oczekiwania w odniesieniu do decentralizacji systemu finansów publicznych. Zakładano, że decentralizacja nie zostanie zredukowana do decentralizacji zadań publicznych, a obejmie również decentralizację praw należnym podmiotom władzy publicznej. Z tego powodu bardzo istotne znaczenie posiadają przepisy prawa finansów publicznych jako odnoszące się do ogółu podmiotów władzy publicznej. W tym zakresie nastąpiły zasadnicze zmiany wynikające z uchwalenia (w dniu 26 listopada 1998 r.) i wejścia w życie (z dniem 1 stycznia 1999 r.) ustawy o finansach publicznych. W niniejszej części raportu zostaną rozważone tylko te aspekty ustawy o finansach publicznych, które silnie i bezpośrednio wiążą się z zasadami finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Są one bowiem decydujące dla faktycznej (praktycznej) samodzielności samorządu terytorialnego. Natomiast sprawy dochodów jednostek samorządu terytorialnego są omawiane oddzielnie (część III niniejszego raportu) jako bardzo istotne dla finansowego władztwa jednostek samorządu terytorialnego, ale jednak wtórne wobec ustrojowych zasad funkcjonowania.

2.1 Gwarancje Konstytucyjne

2.1.1. Ustrój samorządu terytorialnego

Budowę samorządu terytorialnego jako nowego elementu ustroju państwa zapoczątkowały zmiany w Konstytucji. Pierwsza zmiana, dokonana ustawą z dnia 29 grudnia 1989 r. wprowadziła do tekstu Konstytucji z 1952 r. przepisy nowe lecz dość ogólnikowe. Następna zmiana w tekście Konstytucji została wprowadzona wraz z uchwaleniem ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym. Podstawowe zasady samorządu terytorialnego zostały po upływie ponad dwóch lat ponownie i nieco inaczej zdefiniowane w ustawie z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (zwaną powszechnie Małą Konstytucją). Jednak od dnia wyborów komunalnych, tj. od dnia 27 maja 1990 r. obowiązywała już ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym. Taki przemienny cykl działań stał się przyczyną braku spójności pomiędzy ustawą konstytucyjną z dnia 17 października 1992 r. i ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym.

Sytuacja ustabilizowała się dopiero z wejściem w życie Konstytucji uchwalonej w dniu 2 kwietnia 1997 r. Nowa Konstytucja zawiera stosunkowo szerokie regulacje odnoszące się do samorządu terytorialnego. Regulacje te zdecydowanie wychodzą poza normy obowiązujące uprzednio.

Przede wszystkim Konstytucja stwierdza (art. 16 ust. 2) iż „*samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej*”, wykonując „*istotną część zadań publicznych*”. Jest to daleko idąca deklaracja ustrojowa, chociaż trzeba zauważyć niedookreśloność sformułowania „*istotna część*”. Towarzyszące tej deklaracji „*zapewnienie decentralizacji władzy publicznej*” (art. 15 ust. 1) wzmacnia wprawdzie wrażenie znaczenia instytucji samorządu terytorialnego w państwie, lecz posiada niewielkie znaczenie praktyczne z uwagi na występujące w tym kontekście słowo „*decentralizacja*”, które określa przecież proces a nie stan, np. struktur państwowych.

Redakcja kluczowych dla samorządu terytorialnego norm konstytucyjnych (art. 15 i art. 16) nie jest precyzyjna, zapewne z powodu rezygnacji z umieszczenia w Konstytucji pełnego rejestru jednostek samorządu terytorialnego. Konstytucja nie określiła kompletnego modelu samorządu terytorialnego, stwierdzając jedynie, iż podstawową jednostką tego samorządu jest gmina (art. 164 ust. 1) a inne jednostki określa ustawa (art. 163 ust. 2).

Jednocześnie Konstytucja zakłada, iż wspólnotami samorządowymi stają się z mocy prawa wszyscy mieszkańcy „*jednostek zasadniczego podziału terytorialnego*” (art. 16 ust. 1), co pozwala wnioskować, iż każdy określony przez „*ustawę zasadniczy podział terytorialny państwa*” (art. 15 ust. 2) automatycznie tworzy pełny model samorządu terytorialnego.

Konstytucja zawiera przepis o ochronie samodzielności wszystkich, istniejących obecnie i tworzonych w przyszłości, jednostek samorządu terytorialnego (art. 165, ust. 2), wskazując też zasadnicze atrybuty tej samodzielności, w tym osobowość prawną, a także przysługujące

prawo własności i inne prawa majątkowe (art. 165 ust. 1) oraz - przede wszystkim - prawo do wykonywania zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2).

Jest to regulacja zbliżona do standardu zapisanego w art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego², stosownie do którego „*Samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność [...] do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców [...]*”, chociaż należy zauważyć wyraźnie odmienności sformułowań. Termin „sprawy publiczne” (w oryginale jest to sformułowanie „*public affairs*”) występujący w art. 9 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego nie jest tożsamy z terminem „zadania publiczne”, występującym w art. 16 ust. 2 Konstytucji. Również określenie „istotna część zadań publicznych” występujące w art. 16 ust. 2 Konstytucji nie jest równie zdecydowane jak określenie „zasadnicza część” (w oryginale jest to sformułowanie „*substantial share*”) występujące w art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

W art. 166 ust. 1 Konstytucji zdefiniowano zadania własne jednostki samorządu terytorialnego jako „*zadania publiczne służące zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej*” odnosząc tę normę do kompetencji samorządu terytorialnego w ogólności (art. 163), w tym do kompetencji generalnej jednostki podstawowej, czyli gminy, w całym modelu samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 3). A zatem, na mocy art. 163 Konstytucji, samorząd terytorialny wykonuje wszelkie zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.

2.1.2. Gwarancje finansowe

Konstytucja zawiera zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego „*udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań*” (art. 167 ust. 1) oraz wprowadza zasadę, iż „*zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych*” (art. 167 ust. 4). Wprowadzenie instytucji „udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających zadań” formułuje w istocie nowy kanon jawności gospodarki finansowej państwa, ponieważ analiza terminu „udział” z punktu widzenia konkretnej jednostki samorządu terytorialnego wymaga uprzedniej analizy informacji o poziomie i strukturze wszystkich dochodów publicznych.

Obydwa cytowane przepisy dają podstawę do rozważania, w przypadku sporów również na drodze sądowej, znaczenia terminu „odpowiedniość” w kontekście środków finansowych niezbędnych do wykonywania zadań publicznych niezależnie od kategorii tych zadań (własne lub inne zadania publiczne, zlecone przez ustawę).

² Europejska Karta Samorządu Terytorialnego jest konwencją międzynarodową przyjętą w 1985 r. przez Radę Europy. Rzeczpospolita Polska podpisała i ratyfikowała tę konwencję w całości (w 1993 r.) a następnie obwieściła o tym fakcie w formie oświadczenia rządowego z dnia 14 lipca 1994 r. (Dz. U. Nr 124, poz. 607 i 608).

Czy tego typu postanowienia Konstytucji okażą się skuteczne, trudno obecnie wyrokować. Gwarancje finansowe dla jednostek samorządu terytorialnego stanowią jeden z głównych atrybutów ich samodzielności. Będą więc mogły być dochodzone na drodze sądowej, chociaż Konstytucja nie precyzuje procedury dla takiego roszczenia. Wchodzi w rachubę albo sąd powszechny (na mocy art. 165 ust. 2), albo sąd administracyjny (na mocy art. 166 ust. 2). W tym drugim przypadku źródłem sporu nie mogłyby jednak być bezpośrednio środki finansowe, lecz zadania i kompetencje jednostek samorządu terytorialnego, o ile rodziłyby niejasności lub wątpliwości w zakresie ich podziału pomiędzy organy samorządu terytorialnego i administracji rządowej. Istnieje też możliwość zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego (w trybie art. 79 ust. 1) o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy (ustaw) określających źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego lub ustawy (ustaw) wprowadzającej zmiany w zakresie zadań i kompetencji tych jednostek, jeżeli zachodziłoby przypuszczenie niezachowania zgodności z normami konstytucyjnymi, określonymi w art. 167.

Konstytucja utrzymała podział dochodów jednostek samorządu terytorialnego na dochody własne, subwencje i dotacje, uzupełniając jedynie ten rejestr o słowo „ogólne” przy subwencjach oraz o słowo „celowe” przy dotacjach (art. 167 ust. 2). Tym samym przesądzone, iż wszystkie dochody samorządu terytorialnego, które nie są subwencjami ogólnymi lub dotacjami celowymi z budżetu państwa, wchodzi w skład podstawowej kategorii, czyli w skład dochodów własnych.

Konstytucja nie zawiera ani katalogu dochodów własnych, ani zasad (lub celów) uzupełniania dochodów własnych subwencjami ogólnymi i (lub) dotacjami celowymi z budżetu państwa. Natomiast zgodnie z art. 168 jednostki samorządu terytorialnego „*mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie*”. Przepis ten nie jest jasny, ponieważ z jednej strony zawiera ogólne sformułowanie „jednostki samorządu terytorialnego” (co tworzy sugestię, iż wszystkie jednostki), a z drugiej strony wprowadza termin „lokalne”. Można stąd wnioskować, iż albo przepis ten odnosi się tylko do gmin i do powiatów, które na mocy art. 164 ust. 2 Konstytucji są jednostkami samorządu lokalnego, albo obejmuje także samorząd województwa. W pierwszym przypadku samorząd województwa zostałby pozbawiony tzw. władztwa podatkowego, a w drugim przypadku owo władztwo dotyczyłoby podatków lokalnych³, co z kolei niezbyt przystaje do rangi samorządu województwa jako samorządu regionalnego. Ta sprawa nie jest jasna, a jej konsekwencje

³ W polskim ustawodawstwie instytucja „podatku lokalnego” jest zawężona do podatków wprowadzonych ustawą z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, a dotyczących tylko trzech podatków stanowiących w całości źródło dochodów gmin (podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych, podatek od posiadania psów). W praktyce przyjmuje się często, że podatkami lokalnymi są też inne podatki, o ile stanowią one źródło dochodów gmin (dotyczy to podatku rolnego, podatku leśnego i podatku od spadków i darowizn), chociaż jest to podejście pozbawione uzasadnienia formalnego. Z kolei brzmienie art. 164 ust. 2 Konstytucji zawęża słowo „lokalny” do samorządu terytorialnego innego niż samorząd regionalny. W obecnych realiach jest to samorząd gminny i powiatowy.

mogą być dość ważne, ponieważ obecnie obydwie nowe typy jednostek samorządu terytorialnego - samorząd powiatowy i samorząd województwa – nie dysponują żadnym atrybutem władztwa podatkowego, do którego odnosi się art. 168 Konstytucji.

2.1.3. Zlecenie zadań

Konstytucja dopuszcza zlecenie jednostkom samorządu terytorialnego obowiązku wykonywania innych zadań publicznych, jeżeli wynika to z „*uzasadnionych potrzeb państwa*”, a „*tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych*” zostanie określony przez ustawę (art. 166 ust. 2).

W zakresie zadań zleconych organy samorządu terytorialnego wykonują zadania pozostające we władaniu administracji rządowej. Nie oznacza to jednak, że jest to sfera właściwości pozbawiona znaczenia, albowiem gospodarka mieniem komunalnym oraz gospodarka finansowa muszą uwzględniać wszystkie te zakresy zadań. Nie można też wyobrazić sobie sytuacji, w której gminy - działając w ramach przyznanej im samodzielności - mogłyby nie uwzględniać ciężących na nich zadań zleconych.

Najważniejszy jest fakt nadmiernego zlecenia zadań jednostkom samorządu terytorialnego. Pozostaje on w sprzeczności z ideą samorządu terytorialnego, definiowanego jako wykonywanie „zasadniczej części” (według Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego) zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Jeżeli bowiem dane zadanie wiąże się z ważnym dla mieszkańców zaspokajaniem ich potrzeb zbiorowych to powinno ze swej istoty stać się zadaniem własnym wspólnoty samorządowej tworzonej przez tych mieszkańców. Jeżeli natomiast dane zadanie nie ma charakteru zaspokajania potrzeby zbiorowej w skali lokalnej lub regionalnej, to powinno być wykonywane przez inny organ administracji państwowej. Wyjątkiem mogłyby być sytuacje nieprzewidywalne (klęski żywiołowe, katastrofy), w których potrzeba skutecznego administrowania danym zadaniem (lub zbiorem pewnych zadań publicznych) narzuca konieczność przejściowego koncentrowania uprawnień decyzyjnych. Obecnie w Polsce jest jednak odwrotnie - ustawy zlecają jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie rutynowych czynności administracji, nie zajmując się w zasadzie sytuacjami nieprzewidywalnymi.

Stosunkowo duży pakiet zadań zleconych ustawowo gminom oraz bardzo duży pakiet tych zadań zleconych powiatom, w sposób radykalny pomniejsza więc naturalnie istniejący obszar zadań własnych gmin i powiatów. Widać stąd wyraźnie, iż różnica sformułowań ustrojowych nie jest sprawą banalną i fakt odmienności terminologicznej zachodzącej pomiędzy Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego (stosownie do art. 3 ust. 1 tej Karty samorząd terytorialny „*oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców*”) oraz Konstytucją uchwaloną w dniu 2 kwietnia 1997 r. (stosownie do art. 16 ust. 2 Konstytucji samorząd terytorialny wykonuje

„przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych”) ma dość poważne konsekwencje.

Sprzeczność idei ustawowego zlecenia zadań gminom z ideą samorządu terytorialnego jest tym większa, iż te zadania nie są wykonywane ani we własnym imieniu, ani na własną odpowiedzialność. Są też inaczej finansowane. Stanowią swoisty kaganiec nałożony instytucji samorządu terytorialnego, tym istotniejszy, iż wzmacniany zadaniami zlecanymi przez administrację rządową a przejmowanymi przez jednostki samorządu terytorialnego w drodze dobrowolnych porozumień (gminy wręcz ubiegają się o możliwość ich wykonywania). Tego typu zadań zleconych fakultatywnie jest również sporo, zwłaszcza w gminach (są to zadania z zakresu komunikacji, budownictwa, geodezji, pomocy społecznej), co dobitnie świadczy o istotnie okrojonej puli zadań własnych. W takim kontekście zbyt abstrakcyjnie brzmi art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że „Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy”.

Dlatego z normą art. 166 ust. 2 Konstytucji można wiązać nadzieje na uporządkowanie podziału kompetencyjnego pomiędzy samorządem terytorialnym i administracją rządową. Zawarte tam zastrzeżenie dla ustawowego zlecenia jednostkom samorządu terytorialnego „innych zadań publicznych” jeżeli „wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa”, pozwala oczekiwać powściągliwości ustawodawcy, przynajmniej w odniesieniu do kolejnych szczebli samorządu terytorialnego.

2.2 Swoboda finansowa samorządu terytorialnego

2.2.1. Samodzielność gospodarki finansowej

Najważniejszym odzwierciedleniem zasady samodzielności prowadzenia przez jednostkę samorządu terytorialnego (dalej określaną jako JST) gospodarki finansowej jest z jednej strony konstytucyjna norma wykonywania przez samorząd terytorialny „Przysługującej mu w ramach ustaw istotnej części zadań publicznych” - „w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność” (art. 16 ust. 2 Konstytucji), która tworzy ustrojową podstawę do tworzenia przez JST **własnego budżetu**, a z drugiej zapewnienie otrzymania przez JST „...udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań” (art. 167 ust. 1 Konstytucji), dające pewność zasilania tego budżetu środkami publicznymi. Gwarancje konstytucyjne chronią prawo JST do układania i wykonywania jej własnego budżetu jako głównego instrumentu finansowania zadań publicznych przypadających JST „w ramach ustaw”.

Budżet JST - jest rocznym planem finansowym stanowiącym podstawę gospodarki finansowej JST. Ogólne zasady i tryb gromadzenia zasobów pieniężnych objętych tak budżetem państwa, jak i budżetami JST oraz reguły wydatkowania tych zasobów są podobne w całym sektorze finansów publicznych⁴, chociaż obecnie nie ma już mowy o deklaratywnej jednolitości znanej z uprzednio obowiązującego prawa budżetowego. (zgodnie z art. 1 ustawy Prawo

⁴ Kategoria wprowadzona na mocy art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 19 grudnia 1998 r., Nr 155, poz. 1014 z późn. zm.)

budżetowe, ustawa ta ustalała „... ogólne zasady ...przeznaczenia zasobów na finansowanie zadań wynikających z funkcji państwa i gmin...”). Jednak ustawa o finansach publicznych rodzi kilka poważnych problemów interpretacyjnych oraz wprowadza nowe, nieznane uprzednio ograniczenia w samodzielności gospodarki finansowej JST.

Przede wszystkim, nie jest klarowny związek zachodzący pomiędzy samodzielnie gospodarującą JST a samorządowymi jednostkami organizacyjnymi. Nie wiadomo też jak powinny przedstawiać się relacje pomiędzy JST a innymi niż JST samorządowymi osobami prawnymi. Nawet nie wiadomo w jakich przypadkach inne niż JST samorządowe osoby prawne pozostają w obrębie sektora finansów publicznych, podlegając tym samym co JST zasadom i regułom gospodarowania, a w jakich przypadkach są to na pewno podmioty spoza sektora finansów publicznych. Ta niejasność jest skutkiem nieprecyzyjnego podmiotowego zakresu sektora finansów publicznych. Oprócz jednostek samorządu terytorialnego i Skarbu Państwa (art. 50 ust. 1 w połączeniu z art. 50 ust. 2 ustawy o finansach publicznych) do sektora finansów publicznych należą jeszcze inne podmioty (art. 51 ust. 1 w/w ustawy) nigdzie jednak przez ustawę o finansach publicznych precyzyjnie nie zdefiniowane.

Trzeba też podkreślić, że ustawa o finansach publicznych wprowadza dla JST nowe (ilościowe i jakościowe) ograniczenia w odniesieniu do deficytu budżetu oraz lokalnego i regionalnego długu publicznego. Są to ograniczenia nie dotyczące budżetu państwa a także nie dotyczące planów finansowych innych podmiotów sektora finansów publicznych, o których wprawdzie niewiele wiadomo, ale które na pewno istnieją i na pewno nie mają prawa do uchwalania budżetu w znaczeniu nadanym terminowi „budżet” przez doktrynę oraz występującym w ustawie o finansach publicznych.

2.2.2. Budżet i uchwała budżetowa

Wiadomo, że Rada JST (w samorządzie województwa - sejmik) uchwała budżet JST w formie uchwały budżetowej na okres roku kalendarzowego (art. 109 ust.1 ustawy o finansach publicznych) w terminach i na zasadach określonych w ustawach: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym oraz o samorządzie województwa. Uchwalenie budżetu JST oznacza w praktyce przyjęcie uchwały budżetowej, której konstytutywnym elementem jest budżet rozumiany jako zestawienie planowanych (w sensie prognostycznym) dochodów i przychodów oraz planowanych (w sensie dyrektywnym) wydatków i rozchodów.

Wiadomo też, na mocy art. 124 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych, że uchwała budżetowa JST musi określać:

- prognozowane dochody JST według ważniejszych źródeł i działów klasyfikacji budżetowej;
- wydatki dokonywane z budżetu JST w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji wydatków, z wyodrębnieniem wydatków bieżących (w tym w szczególności: - wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń, - dotacji, - wydatków na obsługę długu JST, - wydatków z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez JST) i wydatków majątkowych;
- źródła pokrycia deficytu lub przeznaczenie nadwyżki budżetu JST;

- wydatki związane z wieloletnimi programami inwestycyjnymi (z wyodrębnieniem wydatków na finansowanie poszczególnych programów);
- plany przychodów i wydatków zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych i środków specjalnych;
- plany przychodów i wydatków funduszy celowych;
- upoważnienia dla zarządu JST do zaciągania długu oraz do spłat zobowiązań JST;
- zakres i kwoty dotacji przedmiotowych udzielanych przez JST;
- dochody i wydatki związane z realizacją zadań administracji rządowej i innych zadań zleconych JST ;
- dotacje;
- dochody i wydatki związane z realizacją zadań wspólnych wykonywanych w drodze umów lub porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego - w budżecie tej JST, której powierzono realizację tych zadań.
- dochody z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i wydatki na realizację zadań określonych w programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

W świetle przytoczonego powyżej wykazu nastąpiło istotne powiększenie obowiązującego zakresu uchwały budżetowej (względem regulacji zawartych w poprzednio obowiązującym prawie budżetowym), chociaż nie do końca jest jasne w jakiej mierze to powiększenie wynika z poszerzenia budżetu, a w jakim ze wskazania nowych obligatoryjnych składników uchwały budżetowej.

Najważniejszym problemem jest niespójność dwóch przepisów ustawy o finansach publicznych. Z jednej strony ustawa ta nakazuje umieszczenie wprost w budżecie JST np. planów finansowych zakładów budżetów (art. 109 ust. 2) oraz umieszczenie poza budżetem, w formie załącznika do uchwały budżetowej, wykazu limitu wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne (art. 110 ust. 1 ustawy o finansach publicznych), a z drugiej strony wymienia obydwie te elementy jako równorzędne, obligatoryjne składniki uchwały budżetowej (art. 124 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy o finansach publicznych). W ten sposób może ujawnić się sugestia podwójnego niejako ujmowania planów finansowych (zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych, środków specjalnych i funduszy celowych) - raz bezpośrednio w budżecie i ponownie w formie zestawień dołączonych do budżetu w uchwale budżetowej.

Z kolei budżet JST jest, na mocy art. 109 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, rocznym planem: 1) dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki; 2) przychodów i wydatków: - zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych i środków specjalnych; - funduszy celowych jednostki samorządu terytorialnego.

W powyższej definicji budżetu (przeciwie np. do definicji układu wykonawczego budżetu) są dochody i wydatki jednostki samorządu terytorialnego, a nie abstrakcyjne dochody i wydatki budżetu. Ale nie wiadomo na czym ma się opierać rozdzielanie dochodów

i wydatków JST od „dochodów” i wydatków zakładów budżetowych tej samej JST lub od „dochodów” i wydatków gospodarstw pomocniczych jej własnych jednostek budżetowych. Wiadomo powszechnie, że proces tzw. budżetyzacji gospodarki komunalnej przebiegał dość żywiołowo, zwłaszcza w latach 1992- 1996 (w czasie oczekiwań na ustawowe regulacje w odniesieniu do organizacyjno-prawnych form działalności gospodarczej gmin), a w rezultacie ekonomiczny podział dochodów pomiędzy gminą i jej zakładami budżetowymi ma charakter po części losowy. Zakład budżetowy nie ma osobowości prawnej a „dochody” przezeń uzyskiwane są w istocie dochodami jednostki samorządu terytorialnego, chociaż ustawa o finansach publicznych kwalifikuje je do odrębnej kategorii - przychodów.

Przywołana powyżej definicja budżetu jednostki samorządu terytorialnego odniesie w praktyce zaskakujący skutek w postaci wprowadzenia swoistego „wtórnego” podziału dochodów publicznych należnych tej jednostce odpowiednio do przypadających jej zadań (art. 167 ust. 1 Konstytucji). Ta jednak konsekwencja art. 109 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, aczkolwiek wprowadza chaos terminologiczny, nie jest najważniejsza. Istotniejszy wydaje się fakt wprowadzenia do budżetu planów finansowych jednostek organizacyjnych w różnym stopniu niezależnych od woli organu stanowiącego budżet JST. Zarówno plany finansowe zakładów budżetowych, jak i gospodarstw pomocniczych oraz środków specjalnych jednostek budżetowych (o ile dany środek specjalny posiada własny plan finansowy na mocy art. 21 ust. 3 ustawy o finansach publicznych) a także – przede wszystkim - plany finansowe „samorządowych” funduszy celowych są tworzone i ewentualnie zmieniane niezależnie od woli organu stanowiącego JST. Na jakich więc zasadach mają stawać się częścią budżetu danej JST? Na to pytanie nie ma dobrej odpowiedzi.

Brak jasności w kwestii podmiotowego zakresu budżetu JST może prowadzić do utraty przez organ stanowiący JST kontroli nad treścią budżetu. Wówczas budżet traci spójność a JST gospodarująca na podstawie takiego budżetu traci część swojej samodzielności. Z jednej strony „wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokości „ustalonej w uchwale budżetowej” (art. 28 ust. 1 ustawy o finansach publicznych) i mają wówczas charakter „nieprzekraczalnych limitów” (art. 26 ust. 1 pkt 2 w/w ustawy, a z drugiej strony wydatki ujęte w rocznych planach finansowych jednostek sektora finansów publicznych - stanowiące integralną część budżetu JST – „mogą ulec zmianie jeżeli: a) zrealizowano przychody wyższe od prognozowanych; b) zmiana wydatków nie spowoduje zwiększenia dotacji z budżetu oraz nie zmniejszy wielkości planowanych wpłat do budżetu albo zysków...” (art. 26 ust. 2 pkt 2 lit. a/ i b/ ustawy o finansach publicznych). Możliwe są więc operacje prowadzone w obrębie tego samego budżetu zupełnie absurdalne z punktu widzenia teorii i doktryny finansów publicznych – przekazywanie dotacji zakładom budżetowym lub pobieranie zysków od gospodarstw pomocniczych (na mocy art. 109 ustawy o finansach publicznych przychody i wydatki tych jednostek są częścią budżetu JST).

Najbardziej niejasnym składnikiem budżetu JST są plany finansowe funduszy celowych. Dotychczas obowiązujące prawo nie dawało podstawy do tworzenia gminnych funduszy celowych⁵. Obecny status takich funduszy nie jest jasny. Zgodnie z art. 109 ust. 2 pkt 2 lit. b/ ustawy o finansach publicznych „*przychody i wydatki funduszy celowych jednostki samorządu terytorialnego*” włączane są do budżetu JST. Wynika stąd, że istnieją „fundusze celowe” JST, a ich wpływy nie są niezależnie od formy prawnej takiego funduszu, dochodami JST, ponieważ w ogóle nie są dochodami (oczywiście, wydatki funduszu stają się automatycznie wydatkami z budżetu gminy). Nieuzasadnione jest jednak przypuszczenie, że organy JST mogą, w określonych celach, utworzyć fundusz celowy. Stosownie do art. 22 ust. 1 ustawy o finansach publicznych „*Funduszem celowym jest fundusz ustawowo powołany przed dniem wejścia w życie ustawy, którego przychody pochodzą z dochodów publicznych, a wydatki przeznaczone są na realizację wyodrębnionych zadań*”. Wiadomo więc, że nowe „samorządowe fundusze celowe” nie powstaną, nie można natomiast spodziewać się rychłej likwidacji tych, które już istnieją, chociaż powyższy przepis jest kolejnym automatycznym, „klasyfikacyjnym” zmniejszeniem dochodów jednostki samorządu terytorialnego. Na mocy art. art. 199 ustawy o finansach publicznych Rada Ministrów miała obowiązek przeprowadzenia, w terminie do 31 grudnia 1999 r., analizy celowości działania funduszy celowych (skrótowy i bardzo pobieżny dokument w tej sprawie został przedstawiony przez Radę Ministrów w połowie 2000 r.). Ale przywołany obowiązek dotyczył tylko państwowych funduszy celowych.

W przeciwieństwie do zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych (które muszą gospodarować według zasad wskazanych w ustawie o finansach publicznych a uszczegółowionych w rozporządzeniu ministra finansów wydanym na podstawie art. 32 tej ustawy), fundusze celowe rządzą się prawami wskazanymi w ustawach je tworzących, czyli wysoce zróżnicowanymi. Jednak w przypadku ich braku lub ogólnikowości, minister nadzorujący państwowy fundusz celowy może wydać stosowne rozporządzenie na mocy art. 7 ust. 22 ustawy o finansach publicznych. Dla funduszy celowych jednostek samorządu terytorialnego nie przewiduje się nawet takiej możliwości.

2.2.4. Dotowanie samorządu terytorialnego

Termin „dotacja” pojawia się w ustawach określających ustrój JST wielokrotnie, w tym w ustawie o samorządzie gminnym, gdzie usunięto wprawdzie przepis jednoznacznie wiążący zadania zlecone z dotacyjnym wyłącznie transferem ich finansowania (obowiązujące brzmienie art. 8 ust. 3 tej ustawy kładzie nacisk na zapewnienie odpowiedniej wysokości

⁵ Por. orzeczenie NSA z 28 lipca 1993 r., III SA 388/93, „Wokanda”, nr 1/ 1994, s. 25. Zdaniem Sądu Najwyższego gmina może dochodzić na drodze sądowej roszczenia przeciwko Skarbowi Państwa o przekazanie dochodu należnego gminnemu funduszowi w wysokości 10% wpływów z opłat i kar za gospodarze korzystanie ze środowiska i dokonywanie w nim zmian oraz za szczególne korzystanie z wód i urządzeń wodnych, o których mowa w art. 87 „b” ust. 4 i 5 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska właśnie dlatego, że gminny fundusz ochrony środowiska był „tylko pozycją w gospodarce finansowej gminy i wobec braku osobowości prawnej jego dochody są dochodami gminy” (z uzasadnienia do uchwały Sądu Najwyższego z 23 lutego 1995 r., III CZP 14/95, „Finanse Komunalne”, nr 5/ 1995, s. 75).

środków finansowych przekazywanych gminie na wykonywanie zadań zleconych, bez precyzowania źródeł oraz instrumentów finansowania), to jednak pozostała bardzo ogólnie sformułowana możliwość otrzymywania przez gminy „dotacji celowych na realizację zadań zleconych oraz na dofinansowanie zadań własnych” (art. 54 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym).

Konstytucja RP nie wskazuje żadnych konkretnych zastosowań dla dotacyjnego finansowania JST, ograniczając jednocześnie katalog dochodów JST do trzech kategorii - dochodów własnych, subwencji ogólnych i dotacji celowych z budżetu państwa (art. 167 ust. 2 Konstytucji).

Zamknięcie katalogu dopuszczalnych konstytucyjnie dochodów JST oraz dodanie słów „z budżetu państwa” do kategorii „dotacje celowe” ma bardzo istotne skutki praktyczne.

Konstytucja stworzyła podwójną barierę dla dowolności wyboru instrumentów finansowego wspierania JST ze środków publicznych. Wszystkie dochody JST muszą się zmieścić albo w kategorii „dochody własne” (co wymaga precyzyjnego ustawowego zdefiniowania tej kategorii, na ogół dość jednoznacznie rozumianej w doktrynie finansów publicznych), albo przyjąć postać subwencji ogólnej (która z kolei jest już zdefiniowana przez ustawy ustrojowe, a jej treść zdążyła się utrwalić w polskim orzecznictwie), albo otrzymać formę dotacji celowych udzielanych wprost z budżetu państwa.

Wprowadzając dotacje celowe jako jedną z trzech tylko kategorii dochodów JST, Konstytucja wymaga ustawowego rozwinięcia zasad, trybu, kryteriów i procedur udzielania z budżetu państwa dotacji celowych tym jednostkom. Chodzi przy tym nie tyle o finansowanie zadań zleconych ustawowo (w tej kwestii Konstytucja pozwala na wprowadzenie jednakowych zasad finansowania zadań własnych i zleconych ustawowo), ile o rozmaite wspieranie samorządu terytorialnego w jego własnych wysiłkach na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego, a także o wspólne (administracji rządowej i samorządu terytorialnego) wykonywanie rozmaitych przedsięwzięć rozwojowych.

Z punktu widzenia cytowanej normy konstytucyjnej długotrwały spór o zasady przekazywania JST środków na finansowanie polityki regionalnej, które będą pochodzić z bezzwrotnej pomocy zagranicznej, w tym z funduszy przedakcesyjnych a następnie z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, jest w gruncie rzeczy bezprzedmiotowy. Tak długo, jak długo administracja państwa polskiego będzie decydowała (lub współdecydowała) o alokacji tych środków, będą one musiały być skoncentrowane w budżecie państwa, ponieważ tylko z budżetu państwa JST mogą otrzymywać dotacje celowe. Z oczywistych powodów niemożliwe jest nadawanie takim środkom formuły dochodów własnych lub subwencji ogólnych, a ich płynny transfer do JST - bardziej lub mniej obwarowany różnymi warunkami wstępnymi - stanowi warunek *sine qua non* prowadzenia w państwie jakiegokolwiek polityki regionalnej.

Jednak ustawa o finansach publicznych nie zawiera nawet śladu rozumowania łączącego udzielanie dotacji celowych z budżetu państwa z wykonywaniem przez administrację rządową polityki regionalnej (polityki wobec województw, zwanej polityką interregionalną) oraz z możliwością (a po części także koniecznością) wspierania przez tę administrację polityki rozwoju regionalnego, wykonywanej przez organy samorządu poszczególnych województw (zwanej polityką intraregionalną)⁶.

Ponieważ równocześnie ustawa o finansach publicznych niejednolicie i nieco zdawkowo normuje instytucję rządowych i samorządowych programów wieloletnich, to zasadny wydaje się pogląd o pominięciu przez ustawodawcę wszelkich, potencjalnie dostępnych sposobów na spójne i racjonalne unormowanie zasad, zakresu, trybu i procedur współdziałania administracji rządowej i samorządu terytorialnego w dziedzinie polityki regionalnej oraz polityki udzielania pomocy publicznej (również silnie różnicowanej przestrzennie a więc bezpośrednio powiązanej z polityką regionalną). Takie selektywne podejście do zagadnień funkcjonowania systemu finansów publicznych stanowi istotną wadę ustawy o finansach publicznych.

Sygnalizowane w oficjalnych wystąpieniach przedstawicieli rządu zamiary odrębnego ustawodawstwa regulującego instytucje i zasady finansowania polityki regionalnej (w jednej ustawie) oraz instytucje i zasady finansowania polityki udzielania pomocy publicznej (w innej ustawie) budzą dość poważne wątpliwości. Błędem legislacyjnym jest rozpraszenie zasad udzielania dotacji w ustawach usiłujących unormować poszczególne dziedziny „pomocowej” (wspierającej) aktywności państwa, ponieważ odbiera to ustawie o finansach publicznych jej charakter regulacji kompleksowej, a i tak nie zapobiegnie wskazywaniu niejasnych, ogólnikowych lub nierealistycznych celów dla tej działalności (skuteczniejsze byłoby przyjmowanie w ustawie budżetowej konkretnych programów wieloletnich, które z założenia muszą mieć charakter operacyjny – zawierać wykaz przedsięwzięć nakierowanych na konkretne cele oraz rozpisany harmonogram podejmowanych działań).

Należy też zauważyć, że jednolitość zasad udzielania dotacji z budżetu (państwa a także z budżetów JST najbardziej sprzyjałaby racjonalizacji obydwu polityk - regionalnej oraz udzielania pomocy publicznej – a także ułatwiłaby przestrzeganie zasady jawności gospodarowania w sektorze finansów publicznych. Wiadomo wprawdzie z praktyki budżetowej wielu krajów, że racjonalizacja (tj. oszczędność, precyzja, unikanie marnotrawstwa) polityki udzielania dotacji budżetowych jest niedościgłym ideałem, ale można przyjmować takie procedury, które owej racjonalizacji będą po prostu sprzyjać. Ograniczenie liczby rodzajów udzielanych dotacji oraz reguła dotowania „pomocowego” tylko tych dziedzin, które zostały wybrane do programów wieloletnich państwa lub

⁶ Na temat celów, zasad, instytucji i procedur prowadzenia polityki regionalnej przez organy władz publicznych szerzej por. *Finansowanie samorządu terytorialnego w warunkach rozszerzania jego zadań i przechodzenia do wieloszczeblowej struktury*, II raport cząstkowy, IBnGR, Working Paper, nr 13/1998, s. 19 – 32.

programów wieloletnich JST (np. modernizacja i budowa dróg lub restrukturyzacja zatrudnienia na wybranych obszarach), uczyniłyby politykę dotacyjną podmiotów sektora publicznego bardziej klarowną, zrozumiałą, jawną i poddaną ocenie podatników.

Tak radykalne w gruncie rzeczy postulaty nie muszą być wprowadzane w życie natychmiast, niejako z marszu (uruchomiłoby to chaotyczny wyścig rozmaitych grup interesów o szybkie tworzenie dla nich ekstra ścieżek finansowania w postaci błyskawicznie uchwalanych programów wieloletnich), lecz ustawa o finansach publicznych powinna zawierać scenariusz dojścia do uporządkowanego udzielania „pomocowych” dotacji budżetowych.

Odrębną kwestią jest całkowite pominięcie przez ustawę o finansach publicznych zagadnienia udzielania dotacji na finansowanie (lub dofinansowanie) programów wieloletnich oraz równoległe wprowadzenie dotacji na finansowanie inwestycji, też nie wieloletnich, chociaż kategoria „inwestycja wieloletnia” w omawianej ustawie występuje. Nie do końca wiadomo dlaczego, ponieważ inwestycja wieloletnia jest (a raczej - powinna być) częścią programu wieloletniego. Finansowanie inwestycji raz zostało wskazane w kategorii „dotacje” (art. 69 ust. 4 pkt 1 lit. e), a raz w kategorii „wydatki majątkowe” (art. 69 ust. 6 pkt 2. W obydwu zresztą przypadkach mowa jest nie o finansowaniu (lub dofinansowaniu) inwestycji, lecz o „kosztach realizacji inwestycji”.

Wrażenie chaosu pogłębia umieszczenie tych samych dotacji na finansowanie lub dofinansowywanie kosztów realizacji inwestycji (które w art. 69 ust. 4 pkt 1 lit d ustawy o finansach publicznych zostały umieszczone w kategorii „dotacje” i powiązane z art. 74 ust. 2 tej ustawy) w odrębnej kategorii „wydatki majątkowe” (art. 69 ust. 6 pkt 2). Wiadomo tylko, że wydatki inwestycyjne państwowych jednostek budżetowych będą wykazywane w kategorii „wydatki majątkowe”. Natomiast niezbyt jasny jest tryb i źródła finansowania inwestycji państwowych jednostek budżetowych. Powiada się wprawdzie, że będą one finansowane „z budżetu państwa” (art. 74 ust. 2), ale mogą też być „...dofinansowane z części zysku gospodarstwa pomocniczego państwowej jednostki budżetowej...” oraz „...z środków specjalnych państwowej jednostki budżetowej” (art. 74 ust 3). Oczywiście, inwestycje gospodarstw pomocniczych państwowych jednostek budżetowych, zaliczone są do inwestycji tych jednostek (art. 74 ust. 1), co czyni procesy inwestycyjne w jednostkach wyposażonych w silne, dochodowe gospodarstwa pomocnicze w dużym stopniu autonomicznymi wobec polityki inwestycyjnej państwa (sformułowanej w ustawie budżetowej).

W tej sytuacji niespecjalnie dziwi możliwość udzielania dotacji celowych przedsiębiorcom „...na realizację inwestycji w zakresie infrastruktury technicznej oraz ochrony środowiska” (art. 76 ust. 1), chociaż w kategorii inwestycji z zakresu ochrony środowiska można pomieścić wysoce zróżnicowane przedsięwzięcia. Nie dziwi nawet wskazana ustawowo nieostra granica owego dofinansowania, która wprawdzie nie powinna być wyższa niż

„...50% planowanej wartości kosztorysowej inwestycji”, ale jednak może być wyższa na podstawie odrębnych przepisów (art. 76 ust. 2).

2.3. Zaciąganie zobowiązań finansowych

2.3.1. Deficyt budżetu

Wejście w życie ustawy o finansach publicznych⁷ skomplikowało zasady finansowania JST. Dotyczy to zwłaszcza deficytu budżetu JST. Oprócz zmiany zakresu podmiotowego budżetu JST, tj. poszerzenia tego budżetu o przychody i wydatki zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych i środków specjalnych jednostek budżetowych oraz funduszy celowych „jednostki samorządu terytorialnego” (pkt 2.2.3. niniejszego raportu) wprowadzono także zmiany w:

- klasyfikacji dochodów i przychodów publicznych,
- rocznym limicie środków finansowych kierowanych na spłatę uprzednio zaciągniętych zobowiązań.

Zmiany klasyfikacji dochodów i przychodów publicznych sprowadzają się do wyłączenia z kategorii „dochody publiczne” wpływów dotychczas uznawanych (na mocy obowiązującej do 31 grudnia 1998 r. ustawy Prawo budżetowe) za dochody i będących dochodami w znaczeniu ekonomicznym. Są to środki publiczne „... pochodzące z działalności i innych źródeł” (art. 3 ust. 1 pkt 3), a pozyskiwane przez jednostki organizacyjne i osoby prawne zaliczane do sektora finansów publicznych (należy dodać, że ustawa o finansach publicznych nie podaje funkcjonalnej definicji tego sektora).

Przykładowo - tylko w gminach występuje wiele typów opłat za różnego rodzaju usługi świadczone przez gminne jednostki organizacyjne⁸, a wpływy z tego tytułu są przyporządkowane kategorii „przychody” zmniejszając tym samym poziom dochodów gmin i powiększając ewentualne rozmiary deficytu budżetu gmin.

Podobne przemieszczenie z kategorii „dochody” do kategorii „przychody” dotyczy niektórych wpływów majątkowych, ponieważ wpływy JST pochodzące z prywatyzacji majątku JST są obecnie przychodami (na mocy art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. b/ ustawy o finansach publicznych) pomimo ich ewidentnie bezzwrotnego i bezwarunkowego charakteru (nie do końca jest też jasne czym jest „prywatyzacja” mienia JST, które z definicji ma charakter celowo- wspólnotowy).

Wprowadzenie zasady umieszczania w budżecie JST przychodów i wydatków zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych i środków specjalnych jednostek budżetowych oraz funduszy celowych (art. 109 ust. 2 ustawy o finansach publicznych), przyniesie poważne konsekwencje praktyczne. Z jednej strony budżety JST powiększą się znacznie po stronie wydatków, ponieważ wszystkie wydatki zakładów

⁷ Por. przypis nr 4.

⁸ Por. R. Liberska, A. Urban- Stromich, S. Najnigier, *Ustanawianie cen i opłat przez gminy*, „Finanse Komunalne” nr 6/1998 r., s. 5-23.

budżetowych oraz gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych jednostek budżetowych a także wszystkie wydatki niepaństwowych funduszy celowych (ustawa nie stosuje tego określenia, ograniczając w art. 22 ust. 3 klasyfikację w tym względzie do funduszy państwowych oraz funduszy gminnych, powiatowych i wojewódzkich, a następnie w art. 109 ust. 2 pkt 2 lit. b/ nazywając zbiorczo te drugie mianem „fundusze celowe jednostki samorządu terytorialnego”) staną się wydatkami z budżetów poszczególnych JST. Z drugiej jednak strony nie wzrosną dochody umieszczane w budżetach JST, ponieważ wszystkie wpływy do tych form organizacyjnych przypisane (np. w przypadku funduszy celowych może to być unormowane w ustawie ustanawiającej dany fundusz) nie będą dochodami publicznymi w znaczeniu ustawy o finansach publicznych, lecz przychodami (art. 3 ust. 1 pkt 3 w połączeniu z art. 19 ust. 6, art. 20 ust. 6, art. 21 ust. 3 i art. 22 ust. 5 ustawy o finansach publicznych).

W stosunku do uprzednio obowiązujących przepisów dla gmin nastąpiła też, na mocy art. 113 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zmiana treści rocznego limitu środków finansowych kierowanych na spłatę uprzednio zaciągniętych zobowiązań. W obecnych rygorach prawnych nie można już zaciągać zobowiązań „poza-limitowych”, tj. zobowiązań dla których ustanowiono zabezpieczenie na mieniu gminy. Jest to z jednej strony konsekwencja zmian klasyfikacji dochodów (i przyporządkowanie przynajmniej niektórych wpływów ze sprzedaży mienia komunalnego do kategorii „przychody”) a z drugiej strony wyraz woli limitowania wszystkich zobowiązań JST. Przywołany powyżej przepis definiuje ów limit wręcz absurdalnie, włączając do niego także zobowiązania nie istniejące, lecz mogące się ujawnić w przyszłości jako skutki udzielanych przez JST poręczeń. W rezultacie znany z ustawy o finansowaniu gmin i formalnie taki sam 15% (w stosunku do planowanych na dany rok budżetowy dochodów JST) limit środków kierowanych na spłatę zobowiązań finansowych skurczył się dość istotnie z czterech powodów:

- zmiany klasyfikacji przychodów i dochodów;
- włączenia do budżetu JST wydatków zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i funduszy celowych JST (wpływy tych jednostek, również umieszczane w budżecie JST, są przychodami);
- zniesienia możliwości zaciągania zobowiązań poza-limitowych (dla których dotychczas można było ustanowić zabezpieczenie na mieniu gminy);
- włączenia do limitu „potencjalnych” kwot zobowiązań wynikających z udzielonych przez JST poręczeń.

Możliwość zmieszczenia się w omówionym powyżej limicie zależy także od gospodarowania jednostek organizacyjnych działających na podstawie planów finansowych (zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze). Mają one prawo do stosunkowo swobodnego wprowadzania zmian w tych planach dopóty, dopóki zwiększone wydatki mogą być sfinansowane większymi od planowanych przychodami i zmiana wydatków nie będzie

wymagała zwiększenia dotacji z budżetu lub nie doprowadzi do zmniejszenia zaplanowanych wpłat tej jednostki do budżetu JST (art. 19 ust.13 i art. 20 ust. 12 ustawy o finansach publicznych). Na mocy powyższych przepisów jednostki te mają swobodę we wprowadzaniu zmian w swoich planach do momentu zachowania bez zmian tzw. salda rozliczeń z budżetem JST (z teoretycznego punktu widzenia jest to nonsens, ponieważ jest mowa o rozliczeniach z budżetem, którego owe plany finansowe są częścią). Ponieważ jednak przychody wykazane w tych planach nie są dochodami JST wykazanymi w jej budżecie, a wydatki wykazane w tych planach zawsze są również wydatkami wykazanymi w budżecie JST, to zmiany w wykonywaniu planów finansowych będą prowadziły do zmian w deficycie budżetu JST, zmian powstających niezależnie od pierwotnego kształtu budżetu JST, niezależnie od zmian budżetu dokonywanych przez zarząd JST (na mocy stosownych upoważnień otrzymanych od rady JST) oraz niezależnie od woli rady JST władnej do wprowadzania dowolnych zmian w uchwale budżetowej. W tej sytuacji starania zarządu w zakresie ułożenia i wykonywania harmonogramu realizacji dochodów i wydatków „budżetu” JST (art. 29 ust. 2 ustawy o finansach publicznych) nie przyniosą istotnych rezultatów. Po pierwsze, nie wiadomo czym są dochody i wydatki „budżetu” JST, ponieważ dochody i wydatki dotyczą wspólnoty samorządowej a budżet JST jest jedynie instrumentem ich pomiaru, planowania i kontroli. Po drugie, harmonogram nie dotyczy przychodów ujętych w planach finansowych zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych, środków specjalnych i funduszy celowych, natomiast dotyczy wydatków - albo wszystkich (a wtedy harmonogram obejmuje wszystkie wydatki z planów finansowych, pomijając ich wpływy) albo tylko wydatków nie umieszczonych w planach finansowych (czyli tylko wydatków jednostek budżetowych JST). W obydwu przypadkach harmonogram jest niepełny (nie obejmuje wszystkich wpływów lub nie obejmuje wszystkich wpływów i wszystkich wydatków) i nie istnieje możliwość zachowania przez zarząd JST pełnej kontroli nad wykonywaniem budżetu JST. Tym samym nie istnieje możliwość zachowania pełnej kontroli nad przebiegiem lokalnych (zachodzących w samorządzie gminnym i powiatowym) oraz regionalnych (zachodzących w samorządach województw) procesów zadłużeniowych.

2.3.2. Procedury „ostrożnościowe”.

Na mocy art. 45 ust. 1 pkt lit. b/ ustawa o finansach publicznych zakazuje JST uchwalania budżetów z relacją poziomą deficytu budżetowego do projektowanego poziomu dochodów przewyższającą analogiczną relację uchwaloną w projekcie ustawy budżetowej gdy poziom państwowego długu publicznego przekroczy 50% PKB.

Formalnie wszystko jest w porządku, ponieważ ustawa budżetowa będzie respektowała podobne ograniczenie. Ale to właśnie ustawa budżetowa wyznaczy ów kres górny i dopiero z uchwalonego przez Radę Ministrów projektu tej ustawy - co następuje na ogół w końcowej fazie prac zarządów JST nad projektami budżetów tych jednostek - wyniknie dyrektywa obowiązująca projektodawców budżetów samorządowych. W rezultacie uchwalony przez

rząd projekt ustawy budżetowej (która może się zmienić w trakcie procesu legislacyjnego) będzie dyktował warunki projektowania budżetów JST.

Po przekroczeniu przez państwowy dług publiczny poziomu 55% PKB ograniczenia JST w zakresie ich prawa do uchwalania budżetów deficytowych będą, na mocy art. 45 ust. 1 pkt 2 lit. b/ radykalnie rosnąć w stopniu przewyższającym analogiczne ograniczenie dla budżetu państwa (choć limit nadal będzie wyznaczony przez projekt ustawy budżetowej) w tempie wyznaczanym zbliżaniem się do konstytucyjnej granicy 60% PKB.

W przypadku rychłego zbliżenia się do konstytucyjnego limitu dla całości państwowego zadłużenia publicznego (tj. wówczas, gdy kwota państwowego długu publicznego przekroczy poziom 55% PKB) dopuszczalne obciążenie budżetów JST spłatami uprzednio zaciągniętych zobowiązań (wraz ze obciążeniami „potencjalnymi” wynikającymi z udzielonych przez JST poręczeń) będzie zmniejszone do 12% planowanych dochodów JST, chyba że obciążenia te w całości wynikają ze zobowiązań zaciągniętych przed powiadomieniem przez Ministra Finansów o rozmiarach państwowego długu publicznego w trybie określonym przez art. 12 ustawy o finansach publicznych.

Sprawa długu publicznego jest ważna nie tylko z przyczyn ekonomicznych, lecz także z powodu konieczności wypełnienia norm konstytucyjnych nakazujących ustawowe określenie sposobu obliczania państwowego długu publicznego (art. 216 ust. 5 Konstytucji). Jednak w ustawie o finansach publicznych nawet definicja państwowego długu publicznego jest unormowana niejednolicie⁹.

Na mocy art. 10 ust. 1 ustawy o finansach publicznych państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych, lecz jest oczywiste, że sektor finansów publicznych jako podmiot nie istnieje, a więc zobowiązania mogą być zaciągane jedynie przez podmioty składające się na sektor finansów publicznych. Dalsza treść przywołanego przepisu nie odnosi się jednak do tych podmiotów jako źródeł powstawania państwowego długu publicznego, a jedynie do tytułów stosunku zobowiązaniowego, wśród których zwraca uwagę umieszczenie wymagalnych zobowiązań jednostek budżetowych. W organizacyjnych niejasnościach sektora finansów publicznych jedno jest pewne - jednostki budżetowe nie są podmiotami sektora finansów publicznych w żadnym znaczeniu, a zwłaszcza w znaczeniu występującym w art. 36 ust. 1. Nie jest jasne, dlaczego jednostki budżetowe zostały oddzielone od tworzących je podmiotów sektora finansów publicznych i uzyskały niezrozumiałą emancypację zadłużeniową, miast swoimi zobowiązaniami bezpośrednio

⁹ W art. 9 ust. 1 ustawy o finansach publicznych przez państwowy dług publiczny „...rozumie się nominalne zadłużenie podmiotów sektora finansów publicznych ustalone po wyeliminowaniu przepływów finansowych pomiędzy podmiotami tego sektora”, natomiast w art. 36 ust. 1 umieszczono zasadę obliczania łącznej kwoty państwowego długu publicznego jako „...wartość nominalną zobowiązań, przy wyłączeniu wzajemnych zobowiązań podmiotów sektora finansów publicznych”. Nietrudno zauważyć, że „przepływy finansowe pomiędzy podmiotami sektora finansów publicznych” nie są tym samym co „wzajemne zobowiązania podmiotów sektora finansów publicznych”, a rejestr podmiotów sektora finansów publicznych nie może być jednoznacznie ustalony dlatego, że ustawa nie podaje definicji podmiotu sektora finansów publicznych, a nawet nie jest pewne czy zawsze odróżnia podmiot od jednostki organizacyjnej.

obciążać te podmioty. Być może ustawodawca ma na uwadze nielegalne zobowiązania jednostek budżetowych, ale faktem jest, że nawet ich zobowiązania zaciągnięte niezgodnie z prawem tworzą wierzytelności podmiotów, w których imieniu dane jednostki budżetowe funkcjonują. Poza wskazanymi wprost jednostkami budżetowymi, art. 10 ust. 1 nie wprowadza żadnych innych skojarzeń podmiotowych.

2.3.3. Finansowanie deficytu budżetu

W myśl art. 48 ustawy o finansach publicznych JST mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetu JST oraz na finansowanie wydatków nie znajdujących pokrycia w planowanych dochodach JST. Nadal nie ma możliwości (uprzednio sprawę tę identycznie normowała ustawa o finansowaniu gmin¹⁰) zaciągania przez jednostkę samorządu terytorialnego zobowiązań finansowych dla sfinansowania deficytu budżetowego. Nadal nie ma też możliwości zaciągania zobowiązań finansowych dla sfinansowania zobowiązań zaciągniętych uprzednio (tzw. rolowania długu).

Jak wielokrotnie wspomiano powyżej, ustawa o finansach publicznych zmienia klasyfikację dochodów i przychodów, przenosząc do kategorii „przychody publiczne” istotną część dotychczasowych dochodów, np. z tytułu świadczonych usług całkowicie lub częściowo odpłatnych, a także nakazuje wprowadzać do budżetu plany finansowe np. zakładów budżetowych i funduszy celowych, co automatycznie podwyższa wydatki i obniża dochody.

Suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych - jeżeli przychody z tych tytułów są przeznaczone na finansowanie wydatków nie znajdujących pokrycia w planowanych dochodach JST - nie może przekroczyć kwoty określonej w budżecie tej jednostki (art. 49 ust. 1), co jest wymaganiem oczywistym i wydawałoby się, że wystarczającym. Nie wiadomo dlaczego ustawodawca sformułował dalsze wymagania, a szczególnie ograniczenia zawarte w art. 50 ust. 1 zezwalającym JST na zaciąganie tylko takich zobowiązań finansowych, których koszty obsługi są ponoszone co najmniej raz do roku a dyskonto od emitowanych papierów wartościowych nie przekracza 5% wartości nominalnej i nie następuje kapitalizacja odsetek.

Wskazane w art. 50 ust. 1 ustawy o finansach publicznych ograniczenia zostały odniesione (na mocy art. 50 ust. 2) także do innych podmiotów sektora finansów publicznych z wyjątkiem Skarbu Państwa i jest to właściwie jedyny przepis ustawy o finansach publicznych normujący działalność tych „innych” podmiotów w zakresie zaciągania zobowiązań finansowych. Owe „inne” podmioty nie muszą ograniczać się ani do sytuacji braku dochodów na sfinansowanie swoich wydatków, nie muszą przestrzegać jakichkolwiek limitów zadłużeniowych, nie są też w żaden inny sposób dyscyplinowane w zaciąganiu pożyczek i kredytów, nawet wówczas gdy wprowadzane są procedury „ostrożnościowe i sanacyjne” (na

¹⁰ Do końca 1998 r. sprawę tę regulował art. 22 ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin.

mocy przepisów zawartych w rozdziale 3 działu II ustawy o finansach publicznych). Nie ma jednak pewności jakie podmioty zyskują status podmiotów sektora finansów publicznych, ze wszystkimi konsekwencjami tej przynależności, do prawa powiększania deficytu sektora finansów publicznych i generowania państwowego długu publicznego włącznie. Przyczynkiem do poszukiwania praw owych „innych” podmiotów sektora finansów publicznych może być treść art. 22 ust. 7 - „Fundusze celowe mogą zaciągać kredyty i pożyczki, o ile ustawa tworząca fundusz tak stanowi”. Szczególną uwagę należy zwrócić na fakt, iż mowa jest o funduszach celowych w ogóle, a nie tylko o państwowych funduszach celowych. Powstaje sytuacja paradoksalna - ta sama ustawa dopuszcza możliwość zaciągania kredytów i pożyczek w niejasnych rygorach prawno-finansowych przez fundusze celowe traktowane jako „samorządowe” (choć utworzone na mocy odrębnej ustawy) do tego stopnia, że ich plan finansowy stanowi część budżetu jednostki samorządu terytorialnego (na mocy art. 109 ust. 2 pkt 2 lit. b/). Ale to nie plan finansowy funduszu celowego, lecz budżet JST podlega bardzo rygorystycznym regulacjom w zakresie normowania dopuszczalnych rozmiarów deficytu budżetowego.

2.3.4. Lokalny i regionalny dług publiczny

Limitowanie poziomu lokalnego i regionalnego długu publicznego wynika z art. 114 ustawy o finansach publicznych, zakazującego JST zadłużania się ponad poziom wyznaczony przez 60% dochodów danej jednostki na koniec roku budżetowego. Jest to konstrukcja nieco przypominająca art. 216 ust. 5 Konstytucji, który normuje dopuszczalny poziom państwowego długu publicznego, ale limit „samorządowy” nie odnosi się do PKB, a dochody JST nie obejmują wszystkich wpływów będących dochodami w ekonomicznym znaczeniu. W perspektywie średniookresowej niektóre dochody JST są ponadto bardzo mało predyktywne, co czyni limit zadłużeniowy kłopotliwym składnikiem kalkulacji towarzyszących ocenie legalności (tj. zgodności z normą ustawową) zaciąganych zobowiązań.

Konstytucja zakazuje zaciągania pożyczek oraz udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto (art. 216 ust. 5 Konstytucji).

Jest oczywiste, że przestrzeganie tego zakazu wymaga systematycznego monitoringu procesu zaciągania zobowiązań, zwłaszcza długookresowych (tj. przekraczających horyzont roku budżetowego, w którym dane zobowiązanie zostało podjęte) oraz równie systematycznej kontroli procesu udzielania gwarancji i poręczeń finansowych. Elementarnym punktem wyjścia dla wszelkich działań kontrolnych w dziedzinie zadłużenia publicznego musi być systematyczna i wiarygodna rejestracja zdarzeń skutkujących powstawaniem długookresowych zobowiązań finansowych. W tym miejscu lokuje się źródło techniczno-organizacyjnych trudności ze zbudowaniem stabilnych procedur kontroli stanu i struktury państwowego długu publicznego. Jednak zasady zaciągania zobowiązań finansowych w sektorze finansów publicznych nie są w pełni jasne, a kompletne rejestry podmiotów

zobowiązanych do ich przestrzegania nie istnieją (faktem jest, że ustawa o finansach publicznych nie wymaga ich tworzenia)

Konstytucja nie wypowiada się w kwestii elementów składowych kategorii „państwowy dług publiczny” oraz nie przesądza o konieczności zakwalifikowania do tej kategorii także lokalnego (powstającego w gminach i powiatach) oraz regionalnego (powstającego w samorządzie województw) zadłużenia publicznego. Jednak Konstytucja nie zabrania umieszczania zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w wolumenie państwowego długu publicznego. Kwalifikacja taka, wskazana z ekonomicznego punktu widzenia oraz słuszna z punktu widzenia niewątpliwiej przynależności JST do sektora finansów publicznych, jest dość kłopotliwa w praktyce. Wobec wielości podmiotów sektora samorządowego, nie można wyobrazić sobie wskazania konkretnej JST winnej – poprzez zaciągnięcie zobowiązania finansowego – naruszeniu limitu konstytucyjnego.

Bezpośrednio z Konstytucji wynika także potrzeba zarezerwowania dla organów władzy publicznej takich możliwości wpływania na procesy zadłużeniowe, by limit konstytucyjny mógł być przestrzegany. W tym miejscu lokuje się źródło trudności w wyborze instrumentów wpływania na procesy zadłużeniowe generowane przez JST, które posiadają przecież istotną samodzielność gospodarowania.

Istotą regulacji zawartych w ustawie o finansach publicznych jest odwrócenie proporcji - zamiast równoprawnego (zbliżonego do analogicznych ograniczeń nałożonych na inne podmioty sektora finansów publicznych) limitowania swobody JST w zakresie zaciągania zobowiązań, to właśnie wpływanie na lokalne i regionalne procesy zadłużeniowe stało się głównym instrumentem ustawowego ograniczania poziomu państwowego długu publicznego. Przy okazji ewentualnego wprowadzania procedur „ostrożnościowych” (art. 45 ustawy o finansach publicznych) nie przewiduje się żadnych ograniczeń w zaciąganiu kredytów i pożyczek oraz w emitowaniu papierów wartościowych przez inne niż Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego podmioty sektora finansów publicznych. Jedyną dla nich niedogodnością będzie zakaz udzielania nowych poręczeń i gwarancji obowiązujący dopiero wówczas, gdy wartość relacji łącznej kwoty państwowego długu publicznego (powiększonej o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych) do produktu krajowego brutto będzie równa lub większa od 60 % (art. 45 ust. 3 pkt a/ i c/).

Ustawodawca wprowadził zasadę upoważniającą wszystkie jednostki sektora finansów publicznych do zaciągania zobowiązań *„...do wysokości wynikającej z planu wydatków jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia oraz o obligatoryjne wpłaty płatnika”* (art. 29 ust. 6 ustawy o finansach publicznych). Równocześnie art. 15 ust. 2 pkt 1 tej ustawy „szkicuje” katalog jednostek sektora finansów publicznych zaliczając doń jednostki budżetowe, zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych,

środki specjalne jednostek budżetowych, fundusze celowe oraz „pozostałe” jednostki sektora finansów publicznych. Uzasadnione są pytania o funkcjonalną zawartość owego dopełnienia.

Czym jest zaciągnięcie nadmiernego zobowiązania przez jednostkę organizacyjną - np. przez komunalną osobę prawną - bezpośrednio wcale nie związaną z budżetem JST? Można też przyjąć, że prawo podmiotu sektora finansów publicznych do zaciągania zobowiązań, w tym zobowiązań finansowych, wynika z posiadania przezeń osobowości prawnej. Ale wiadomo, że sektor finansów publicznych nie składa się wyłącznie z osób prawnych. Częścią sektora finansów publicznych są jednostki organizacyjne nie zawsze funkcjonalnie (bezpośrednio) podległe podmiotom posiadającym prawo do uchwalania budżetów publicznych. Nie jest też wcale pewne czy wszystkie podmioty sektora finansów publicznych posiadają osobowość prawną.

Z punktu widzenia decentralizacji finansów publicznych łączny skutek reformy organizacji terytorialnej kraju – a zwłaszcza utworzenie samorządu powiatowego i samorządu województwa nie poddaje się jednoznacznym ocenom. Z jednej strony powstały nowe jednostki samorządu terytorialnego ze stosunkowo rozległymi obowiązkami i prawem do stanowienia własnych budżetów, a z drugiej strony jednostki te nie zostały wyposażone w instrumenty niezbędne do prowadzenia samodzielnej gospodarki finansowej: swobody w układaniu własnych budżetów; swobody w zaciąganiu zobowiązań finansowych i możliwości prognozowania dochodów.

W rezultacie, JST stoją przed trudnościami w dokonywaniu ocen swoich możliwości pomieszczenia się w limitach zadłużeniowych:

- limicie ogólnym nie pozwalającym zadłużyć się ponad kwotę równoważną 60% dochodów według stanu na koniec każdego roku budżetowego,
- limicie częściowym nie pozwalającym na przeznaczanie na spłatę uprzednio zaciągniętych zobowiązań wraz ze spłatami potencjalnymi (wynikającymi z uprzednio udzielonych gwarancji i poręczeń spłat zobowiązań) kwoty corocznie przekraczającej 15% planowanych dochodów JST,
- limicie „awaryjnym” wprowadzającym dodatkowe ograniczenia na relację deficytu budżetowego JST do jej planowanych dochodów obowiązującym od ogłoszenia informacji, że państwowy dług publiczny przekroczył kwotę równoważną 50% PKB.

Równie ważne konsekwencje przyniesie zmiana zasad klasyfikowania dochodów i przychodów publicznych. Głównym skutkiem zmian klasyfikacyjnych jest wzrost rozmiarów deficytu budżetowego JST, jaki nastąpi wyłącznie z powodu „przekwalifikowania” niektórych lokalnych i regionalnych środków publicznych. Co równie ważne, wzrost ten nastąpi bez żadnych zmian w kondycji finansowej JST i bez zaciągania jakichkolwiek nowych zobowiązań finansowych.

Swoistym mnożnikiem skutków zmian klasyfikacyjnych jest objęcie przez budżety JST planów finansowych zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i funduszy

celowych. Nie wiadomo jak wiele JST poradzi sobie z gęszczeniem zmian zakresu budżetu JST oraz z możliwością wprowadzania zmian w tym budżecie poprzez dozwolone zmiany w planach finansowych. Być może jest to zadanie praktycznie niewykonalne.

III. Dochody samorządu terytorialnego

Wraz z reaktywowaniem w 1990 r. samorządu terytorialnego powstał problem podziału dochodów między administracją rządową i jednostkami samorządu terytorialnego (JST). Te ostatnie w latach 1991 – 1998 istniały wyłącznie na poziomie gmin. Rozwój instytucji samorządu terytorialnego uczynił ten problem jeszcze istotniejszym, ponieważ z początkiem 1999 r. powstał samorząd powiatowy i samorząd województwa. Reforma organizacji terytorialnej kraju przyniosła nowy zasadniczy podział terytorialny wprowadzający z dniem 1 stycznia 1999 r. samorząd powiatowy i samorząd województwa. Efektem reformy jest powstanie 16 stosunkowo dużych województw (zwanymi dalej regionami), 308 powiatów (potocznie określanymi mianem powiatów ziemskich) oraz nadanie 65 miastom dodatkowo praw powiatowych - obok posiadanych przez nie klasycznych niejako praw gminnych (miasta te potocznie bywają określane mianem powiatów grodzkich). Wszystkie te jednostki powinny – obok jednostek podstawowych, czyli gmin – uczestniczyć w podziale dochodów publicznych. Z formalnego (metodologicznego) punktu widzenia konkretne rejestry dochodów poszczególnych JST powinny powstać jako efekt podziału dochodów publicznych. Postulat ten pozostaje w sferze teorii, a ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2000, podaje wykazy dochodów JST bez żadnego uprzedniego wskazania podziału dochodów publicznych, co z kolei wymagałoby analizy kosztów wykonywania zadań przekazanych JST (znamiennie, że projekt tej ustawy nie miał statystycznego uzasadnienia na żadnym etapie prac legislacyjnych).

3.1. Podział dochodów publicznych.

Zagadnienie podziału dochodów nie zostało dotychczas sformułowane w żadnej ustawie określającej uprawnienia finansowe samorządu terytorialnego. Do czasu wejścia w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. w polskim ustawodawstwie nie istniały gwarancje w odniesieniu do „odpowiedniości” zasobów finansowych samorządu terytorialnego do przypadających mu zadań publicznych. Istniała natomiast Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, przedstawiająca standardy finansowania samorządu terytorialnego zalecane państwom – stronom tego traktatu międzynarodowego¹¹.

Dla finansów samorządu terytorialnego najważniejsze jest prawo do posiadania własnych, wystarczających zasobów finansowych. Stosownie do art. 9 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego *„Społeczności lokalne mają prawo w ramach narodowej polityki*

¹¹ Tekst Karty dotyczy w istocie samorządu lokalnego (*„local government”*), a polskie tłumaczenie nieco myląco używa terminu „samorząd terytorialny”. W czerwcu 1997 r. Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy uchwalił kolejną Kartę - Europejską Kartę Samorządu Regionalnego.

gospodarczej do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień”.

Cytowane powyżej zalecenie bezpośrednio odnosi się do przeprowadzenia podziału zasobów finansowych władz publicznych pomiędzy administrację rządową i samorząd terytorialny. Podział taki nie tylko nie został dokonany, ale nie jest nawet sygnalizowany w przepisach prawa. Konstytucja odnosi się tylko do podziału dochodów publicznych odpowiedniego do podziału zadań publicznych (art. 167 ust. 1).

Konstytucja nie zawiera ani katalogu dochodów własnych, ani zasad (lub celów) uzupełniania dochodów własnych subwencjami ogólnymi i (lub) dotacjami celowymi z budżetu państwa. Otwiera to pole do debaty nad istotą i funkcjami dochodów własnych samorządu terytorialnego. Jednak debata ta nawet się nie rozpoczęła, pomimo upływu ponad trzech lat od uchwalenia Konstytucji oraz ponad dwóch lat od daty wejścia jej w życie.

Regułą stało się lokowanie zagadnień dotyczących finansów samorządu terytorialnego na marginesie głównych debat legislacyjnych (np. podczas prac nad ustawą o finansach publicznych) oraz ekonomicznych (np. podczas przygotowywania zmian w modelu podatków dochodowych).

Pierwsza z ustaw określających dochody gmin¹² stosunkowo precyzyjnie określiła źródła dochodów gmin oraz nakazała kalkulowanie dotacji celowych przekazywanych na wykonywanie zadań zleconych według zasad przyjętych do określenia wydatków z tych tytułów w budżecie państwa. Ustawę tę traktowano jako akt prowizoryczny, wprowadzając do niej liczne poprawki oraz przedłużając okres jej obowiązywania – najpierw na 1992 r., a następnie na 1994 r.

Następna ustawa¹³ (która zastąpiła ustawę o dochodach gmin) również nie wprowadziła zasadniczych zmian w kwestiach dla systemu finansowego gmin najważniejszych.

Utworzeniu samorządu powiatowego i samorządu województwa towarzyszyło wprowadzenie nowej ustawy określającej dochody wszystkich JST¹⁴ – jest to ustawa z 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 -2000. Tradycyjnie niejako, także ta ustawa ma charakter przejściowy i jako taka pomija najważniejsze dylematy finansowania samorządu terytorialnego. Pomija też gwarancje i normy konstytucyjne.

Dlatego cały czas aktualny jest spór o brak „parytetu” pomiędzy środkami finansowymi przekazywanymi samorządowi terytorialnemu a wydatkami ponoszonymi przez jednostki samorządu terytorialnego na wykonywanie przypadającej im części zadań publicznych. Ta kwestia jest kluczowa – bez jej rozstrzygnięcia nie jest możliwe przeprowadzenie podziału

¹² Ustawa z grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania, która obowiązywała w latach 1991- 1993.

¹³ Ustawa z grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin, która obowiązywała w latach 1994-1998.

¹⁴ Dz. U. z 14 grudnia 1998 r. Nr 150, poz. 983

podatkowych źródeł dochodów, a to z kolei uniemożliwia rzeczową dyskusję o źródłach dochodów własnych samorządu terytorialnego.

Stan obecny jest taki, że ściśle wskazanie źródeł dochodów samorządu terytorialnego musiałoby doprowadzić do paradoksalnego rezultatu tj. do wskazania budżetu państwa jako głównego źródła tych dochodów. Bez wątpienia jest to wystarczający dowód dla tezy o zablokowaniu decentralizacji finansów publicznych.

3.2. Struktura dochodów samorządu terytorialnego.

Wśród wielu kryteriów klasyfikacji dochodów JST, na plan pierwszy wysuwa się zagadnienie „władztwa dochodowego” zapewniającego danej JST możliwość prowadzenia samodzielnej gospodarki finansowej. Samodzielność ta może wynikać albo z poczucia pewności uzyskiwania dochodów z określonych źródeł, albo z posiadania instrumentów kształtowania wpływów z poszczególnych źródeł dochodów. Dość powszechnie uważa się subwencje ogólne z budżetu państwa za dochody pewne i zagwarantowane, chociaż ich kształtowanie się jest całkowicie niezależne od samorządu terytorialnego, będącego wyłącznie biernym odbiorcą tych środków. Natomiast dochody z podatków i opłat lokalnych, nie dając komfortu pewności wpływów, stanowią instrument samorządowej polityki podatkowej, z którego JST nie zawsze chcą i potrafią korzystać. Pomiędzy obiema skrajnymi opcjami - pewnością wpływów i możliwością ich kształtowania - oscyluje większość europejskich systemów dochodów lokalnych.

W literaturze stosuje się wiele kryteriów klasyfikacji dochodów JST¹⁵. Najpowszechniej wyodrębnia się właśnie dochody własne jako dochody tworzone przez wpływy trwale związane z budżetem JST, oddane wspólnotom terytorialnym bezterminowo i w całości. Są to dochody pochodzące z nadwyżek przedsiębiorstw samorządowych lub instytucji samorządowych pobierających opłaty za swoje usługi (przedsiębiorstw komunalnych, zakładów budżetowych i spółek tworzonych przez JST) a także wpływy ze sprzedaży, wynajmu i dzierżawy mienia komunalnego, wpływy z dywidend oraz inne formy dochodów kapitałowych, stanowiących efekt racjonalnego gospodarowania przez JST jej zasobami finansowymi. Uzupełnieniem prostej klasyfikacji dwudzielnej są dochody zewnętrzne (zasilające) budżet JST, które obejmują wpływy ze wszystkich pozostałych źródeł dochodów.

Dychotomiczny podział dochodów JST na dochody własne i dochody zewnętrzne (zasilające), może stanowić wygodną podstawę w przeprowadzaniu analiz dotyczących poziomu samodzielności JST, lecz nie jest adekwatny do podziału konstytucyjnego, operującego klasyfikacją trójdzelną wyróżniającą: dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa (art. 167 ust. 2 Konstytucji).

¹⁵ Por. H. Sochacka - Krysiak, *Finanse lokalne*, Warszawa 1993 r.; T. Dębowska - Romanowska, *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego*, Municipium SA, Warszawa 1995 r.; N. Gajl, *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, PWE, Warszawa 1993 r.; A. Komar, *Finanse publiczne w gospodarce rynkowej*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 1996 r.; St. Owsiak, *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.

3.2.1. Dochody własne

W sprawie dochodów własnych jednostek JST najważniejsze są trzy normy konstytucyjne - ograniczająca dochody JST do trzech kategorii (art. 167 ust. 2), nakazująca zapewnienie tym jednostkom udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań (art. 167 ust.1) oraz nakazująca określenie w ustawie źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego (art. 167 ust. 3). Najbardziej nawet pobieżna analiza przywołanych norm konstytucyjnych prowadzi do wniosku o kluczowym znaczeniu dochodów własnych w systemie dochodów samorządu terytorialnego.

Pierwszą konsekwencją wydaje się konieczność ustawowego rozwinięcia konstytucyjnej kategorii „dochody własne”. Jednak ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie czyni tego w odniesieniu do żadnego typu JST, nawet wówczas, gdy art. 67 ustawy o samorządzie województwa wskazuje rejestr dochodów własnych województwa¹⁶.

Drugą konsekwencją jest potrzeba ustawowego odniesienia się do znaczenia dochodów własnych w systemie dochodów poszczególnych typów jednostek samorządu terytorialnego. Wskazówką może być słowo „własne”, które występuje albo w kontekście dochodów (art. 167 ust. 2 Konstytucji), albo w kontekście zadań (art. 166 ust. 1 Konstytucji) co zasadnymi czyni próby łączenia dochodów własnych z zadaniami własnymi.

Konstytucja nie nakazuje szybkiej decentralizacji, otwierając pole do dyskusji nad sformułowaniem „*istotna część zadań publicznych*” (art. 16 ust. 2 Konstytucji) oraz zakładając stopniowe dostosowywanie ustawodawstwa do jej norm (art. 236 ust. 2), ale nie dopuszcza przekazywania do JST obowiązków bez równoległe prowadzonej decentralizacji dochodów publicznych. Jednak w ustawie o dochodach JST można łatwo zauważyć nawet pominięcie sformułowania „dochody własne” JST.

Ustawa o dochodach JST wskazuje następujący¹⁷ rejestr dochodów gmin, które mogą być traktowane jako ich dochody własne:

- wpływy z podatku od nieruchomości;
- wpływy z podatku rolnego;
- wpływy z podatku leśnego;
- wpływy z podatku od środków transportowych;
- wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, opłacanego w formie karty podatkowej;
- wpływy z podatku od spadków i darowizn;
- wpływy z podatku od posiadania psów (rada gminy może podjąć uchwałę zwalniającą wszystkich mieszkańców gminy z podatku od posiadania psów);
- wpływy z opłaty skarbowej;

¹⁶ Definicja, o której mowa bynajmniej nie musi mieć charakteru akademickiego lecz powinna wskazać te źródła dochodów, z których wpływy ustawodawca zakwalifikował jako „dochody własne”.

¹⁷ Zachowano kolejność poszczególnych dochodów wskazaną w art. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

- wpływy z opłaty targowej, opłaty miejscowej i opłaty administracyjnej;
- wpływy z opłaty eksploatacyjnej;
- udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na terenie gminy w wysokości 27,6 % wpływów¹⁸;
- udział we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, posiadających siedzibę na terenie gminy, w wysokości 5 % wpływów¹⁹;
- dochody z majątku gminy (z wyłączeniem dochodów ze sprzedaży majątku, które na mocy ustawy o finansach publicznych są przychodami);
- dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe gminy oraz wpłaty od zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych gminy;
- odsetki od środków finansowych gminy gromadzonych na rachunkach bankowych gminy;
- odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę;
- odsetki i dywidendy od wniesionego kapitału;
- spadki, zapisy i darowizny.

Stanowienie prawa miejscowego w zakresie niektórych podatków i opłat jest często określane mianem władztwa podatkowego. Gminom takie prawo przysługuje w odniesieniu do podatków i opłat lokalnych²⁰ oraz podatku rolnego i podatku leśnego. Uprawnienie to wywodzi się z art. 9 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, stosownie do którego: *„Przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnej powinna pochodzić z podatków i opłat lokalnych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać w zakresie określonym ustawą”*.

W niektórych przypadkach rady gmin prowadzą politykę maksymalnego obniżania lokalnych obciążeń fiskalnych (zwłaszcza osób fizycznych), rezygnując tym samym ze znaczącej części potencjalnie należnych wpływów podatkowych²¹. Jest to polityka podwójnie niekorzystna dla samorządu terytorialnego, ponieważ pozbawiając się znacznej części dochodów, gminy bezpowrotnie nie tylko tracą możliwość podejmowania niektórych zadań publicznych (a wszystkie są obowiązkowe z ustrojowego punktu widzenia), lecz równocześnie (nieświadomie zapewne) rezygnują z tworzenia lokalnej świadomości

¹⁸ Obliczanie kwoty udziału dla 1999 r. jest korygowane współczynnikami demograficznymi określonymi na podstawie danych z 1997 r., a gwarantującymi gminie otrzymanie takich samych dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, jakie dla 1999 r. zapewniała ustawa o finansowaniu gmin.

¹⁹ W przypadku wyodrębnionych organizacyjnie oddziałów lub zakładów położonych na terenie innych gmin - dochody te przekazywane są do budżetów tych gmin, na których terenie położone są te zakłady lub oddziały w proporcji do liczby osób w nich zatrudnionych.

²⁰ Są to podatki (od nieruchomości, od środków transportowych, od posiadania psów) i opłaty (targowa, miejscowa i administracyjna) określone w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych.

²¹ Tylko w 1996 r. gminy „pozbawiły się” w ten sposób 13% dochodów z podatków lokalnych i aż 38% dochodów z podatku rolnego („Rzeczpospolita” z 5 września 1997 r., nr 207, s. 9).

podatkowej. Ta zaś wydaje się kluczowa z punktu widzenia ekonomicznej racjonalności postulowanych procesów decentralizacji finansów publicznych i decentralizacji polskiego systemu podatkowego. Władztwo podatkowe JST powinno być bowiem rozważane jako prawo do kształtowania racjonalnej lokalnej polityki podatkowej o większej precyzji i celowości, niż polityka centralna.

Stosunkowo ograniczona lista dochodów publicznych o charakterze lokalnym (z punktu widzenia władztwa podatkowego) rodzi wiele negatywnych skutków zarówno w sferze ekonomiczno - finansowej, jak i w postaci działalności uchwałodawczej rad gmin usiłujących przekroczyć granice tego władztwa²². Odrębnym instrumentem wykonywania przez gminę władztwa podatkowego jest możliwość udzielania przez przewodniczącego zarządu gminy (wójta w gminie wiejskiej, burmistrza i prezydenta w gminach miejskich) ulg, odroczeń oraz umorzeń w zakresie podatków i opłat stanowiących dochody gminy. To samo uprawnienie dotyczy także możliwości stosowania zaniechania poboru w zakresie tych podatków i opłat.

Określone w ustawie o dochodach JST rejestry podatkowych dochodów własnych samorządu powiatowego i samorządu województwa są mniej niż skromne.

Powiaty otrzymały jedynie 1% udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na terenie powiatu, co oznacza, że nie mogą korzystać z gwarantowanego w art. 168 Konstytucji prawa do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym ustawą.

Województwa otrzymały tylko 1,5% udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na terenie województwa oraz 0,5% udział we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, posiadających siedzibę na terenie województwa. W obecnym stanie prawnym władztwo podatkowe samorządu powiatowego i samorządu województwa nie istnieje.

Wśród pozostałych dochodów własnych powiatów i województw należy wymienić: dochody z majątku powiatu / województwa (z wyłączeniem dochodów ze sprzedaży majątku); dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe powiatu / województwa; wpłaty od zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych powiatu / województwa; odsetki od środków finansowych powiatu / województwa gromadzonych na rachunkach bankowych oraz odsetki od pożyczek udzielanych przez powiat / województwo; odsetki i dywidendy od wniesionego przez powiat / województwo kapitału; spadki, zapisy i darowizny na rzecz powiatu / województwa.

Porównanie dochodów gmin, powiatów i województw, które - nieco intuicyjnie z uwagi na brak definicji ustawowej – pełnią funkcję dochodów własnych JST, może budzić wątpliwości co do decentralizacji finansów publicznych. Po pierwsze, rejestr dochodów

²² Na uwagę zasługują systematycznie podejmowane przez rady gmin próby uchwalenia opłat za składowanie i utylizację odpadów komunalnych, które dotyczą bądź próby wprowadzenia nowej opłaty publicznoprawnej, bądź oznaczają zamiar stanowienia swoistych cen urzędowych na terenie gmin.

własnych powiatów i województw jest mniej niż skromny. Jeżeli nawet przyjąć założenie adekwatności instytucji udziałów we wpływach z podatków państwowych do kategorii „dochody własne” (tym mianem w doktrynie i teorii określane są dochody oddane samorządowi terytorialnemu w całości, bezwarunkowo, niejako na własność) to daninowe dochody własne powiatów tworzyłyby jeden tylko tytuł prawny, a dochody własne województw składałyby się z dwóch takich tytułów. W ujęciu bardziej klasycznym ani powiat, ani województwo nie dysponują żadnym daninowym dochodem własnym. Nie tworzą podatkowego dochodu własnego wpłaty jednostek budżetowych lub zakładów budżetowych. Nie są takim dochodem dywidendy, odsetki, itd.

Po drugie, ubogie rejestry dochodów własnych powiatów i województw mogą świadczyć albo o niskim poziomie decentralizacji zadań i kompetencji (wówczas rozumiała jest niewielka skala przemieszczeń finansowych), albo o niedostosowaniu decentralizacji finansów publicznych do poziomu decentralizacji zadań państwowych, albo o jednym i drugim równocześnie.

Po trzecie, względna obfitość gminnego wykazu podatkowych dochodów własnych świadczy o zablokowaniu - po utworzeniu tych dochodów (co miało miejsce na początku 1991 r.) - procesu decentralizacji polskiego systemu podatkowego. Zmiany w obrębie tego systemu dotyczą głównie podatków pośrednich, które stanowią bardzo wygodne źródło wpływów ogólnopaństwowych (koncentrowanych centralnie) lecz są niezbyt wygodnym instrumentem finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego.

3.2.2. Subwencje ogólne

Ustawy określające ustrój samorządu terytorialnego odsyłają do odrębnej ustawy regulującej zasady subwencjonowania. Wszystkie też zawężają kategorię „subwencja ogólna” do transferu przekazywanego z budżetu państwa, chociaż tylko ustawa o samorządzie gminnym żąda, by był to bezpośredni transfer z budżetu państwa.

W mocy pozostają niezbyt jednoznaczne sformułowania art. 55 ustawy o samorządzie gminnym, które po kilkuletnich sporach doprowadziły do przyjęcia ustawowej zasady stabilizowania globalnej kwoty subwencji ogólnych dla gmin poprzez jej powiązanie z planowanymi dochodami budżetu państwa²³. Refleksem tych sporów jest art. 69 ustawy o samorządzie województwa, zgodnie z którym „*Wysokość łącznej kwoty subwencji wyrównawczej oraz zasady i kryteria jej rozdziału określa ustawa*”.

Z kolei ustawa o samorządzie powiatowym prezentuje ambiwalentny stosunek do subwencji ogólnych, co jest szczególnie widoczne w przyzwoleniu na finansowanie dotacjami celowymi niektórych zadań własnych (art. 56 ust. 1 pkt 3).

Jest oczywiste, że sposób zasilania budżetów JST subwencją ogólną powinien być powiązany z konstytucyjną gwarancją dostosowania udziału tych jednostek w dochodach publicznych do przypadających im zadań publicznych (art. 167 ust. 1 Konstytucji). Subwencja

²³ Na mocy art. 12 ustawy o finansowaniu gmin, która obowiązywała w latach 1994-1998.

ogólna powinna być źródłem środków finansowych dla JST wówczas, gdy nie istnieją możliwości rozwoju źródeł dochodów własnych, a cele i zasady subwencjonowania są precyzyjnie określone z punktu widzenia zapewnienia dochodów odpowiednich do zadań. Do wydatków budżetu państwa na subwencje ogólne dla JST nie ma zastosowania generalna norma finansów publicznych: *"zamieszczenie w budżecie państwa wydatków na określone cele nie stanowi podstawy zobowiązań prawnych państwa wobec osób trzecich ani roszczeń tych osób wobec państwa"* (art. 27 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych).

Ustawa o dochodach JST wprowadza następujący system subwencjonowania gmin:

1. Każda gmina otrzymuje subwencję ogólną, w skład której mogą wchodzić trzy niezależnie obliczane części - podstawowa, oświatowa i rekompensująca.

2. Część podstawowa subwencji ogólnej dla gmin - jest ustalana na poziomie co najmniej 1 % planowanych w ustawie budżetowej dochodów budżetu państwa, w tym 4 % zostaje odliczone na rezerwę części podstawowej.

3. Elementem składowym części podstawowej subwencji ogólnej dla gmin jest dawna subwencja wyrównawcza - zwana teraz kwotą wyrównawczą - należna każdej gminie, w której wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych przeliczonych na jednego mieszkańca jest mniejszy od 85 % analogicznego wskaźnika obliczonego dla wszystkich gmin (jako „gminnej” średniej krajowej) - wysokość należnej gminie kwoty wyrównawczej oblicza się mnożąc liczbę mieszkańców danej gminy przez 90 % różnicy pomiędzy wartością wskaźnika dla danej gminy a 85 % wartości wskaźnika ogólnokrajowego.

4. Pozostałą w danym roku kwotę części podstawowej subwencji ogólnej (pozostałą po odjęciu rezerwy oraz kwot wyrównawczych dla gmin relatywnie uboższych) rozdziela się między wszystkie gminy proporcjonalnie do przeliczeniowej liczby mieszkańców (określanej według zasad identycznych jak uprzednio określonych w ustawie o finansowaniu gmin).

5. Część oświatowa subwencji ogólnej - kwotę przeznaczoną na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala się w łącznej kwocie nie mniejszej niż 12,8 % planowanych dochodów budżetu państwa²⁴.

6. Część oświatowa subwencji ogólnej - po odliczeniu rezerwy w wysokości 1 % całej kwoty – jest *„rozdzielana między poszczególne gminy, powiaty i województwa według zasad ustalonych, w drodze rozporządzenia, przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem typów i rodzaju szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz liczby uczniów w tych szkołach”*²⁵.

7. Część rekompensująca subwencji ogólnej - składa się z kwoty rekompensującej dochody utracone w związku z częściową likwidacją podatku od środków transportowych -

²⁴ Na tę część subwencji ogólnej dla wszystkich JST na 1999 r. zaplanowano 16 550,4 mln zł.

²⁵ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 23 grudnia 1998 r. w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 164, poz. 1168).

do podziału między wszystkie gminy przeznacza się corocznie kwotę „nie mniejszą niż 10,5% planowanych w ustawie budżetowej wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych” rozdzielaną między gminy według zasad określonych w rozporządzeniu ministra finansów²⁶ - oraz ewentualnej kwoty rekompensującej dochody utracone przez gminę z tytułu ustawowych ulg i zwolnień w podatku rolnym i leśnym oraz dochody utracone przez gminę w związku z obniżeniem opłaty eksploatacyjnej (kwotę rekompensującą dla każdego roku określa ustawa budżetowa a rozdziela ją Minister Finansów po uprzednim określeniu w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad obliczania i trybu przekazywania tej rekompensaty).

Z kolei system subwencjonowania powiatów i województw jest bardzo do siebie zbliżony i przedstawia się następująco.

1. Każdy powiat i każde województwo otrzymuje subwencję ogólną, w skład której mogą wchodzić trzy niezależnie obliczane części - oświatowa, drogowa i wyrównawcza,

2. Część oświatowa subwencji ogólnej – kwotę przeznaczoną na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala się jako nie mniejszą niż 12,8 % planowanych dochodów budżetu państwa²⁷ i rozdziela według trybu wspólnego z gminami.

3. Część drogowa subwencji ogólnej - kwotę przeznaczoną na część drogową subwencji ogólnej dla wszystkich powiatów i województw - przeznaczoną na budowę, modernizację, utrzymanie, zarządzanie i ochronę dróg wojewódzkich, powiatowych oraz dróg powiatowych, wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu, z wyjątkiem dróg ekspresowych i autostrad - ustala się w wysokości 60% „kwoty nie mniejszej niż 30% planowanych na dany rok wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych” (art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. o finansowaniu dróg publicznych).

4. Część drogowa subwencji ogólnej - po odliczeniu rezerwy na inwestycje w wysokości 10% kwoty ogólnej – jest rozdzielana pomiędzy powiaty i województwa z uwzględnieniem w szczególności długości i gęstości sieci dróg, drogowej infrastruktury technicznej, natężenia ruchu, wypadkowości oraz zrównoważenia rozwoju infrastruktury drogowej, w tym przygranicznej - według zasad i trybu określonych przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia²⁸.

²⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z 30 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przyznawania gminom części rekompensującej subwencji ogólnej dla gmin, w zakresie kwoty rekompensującej dochody utracone w związku z częściową likwidacją podatku od środków transportowych (Dz. U. z 1998 r., Nr 164, poz. 1179).

²⁷ W 1999 r. wydatki w tej dziedzinie mają stanowi ok. 42 % wydatków ogółem powiatów (w I półroczu udział ten wyniósł 47%) i ok. 16 % wydatków ogółem województw (w I półroczu udział ten wyniósł 19,3%).

²⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z 15 grudnia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, ustalania i trybu przekazywania części drogowej subwencji ogólnej dla powiatów, miast na prawach powiatu i województw (Dz. U. Nr 157, poz. 1033).

5. Część wyrównawcza subwencji ogólnej - kwotę przeznaczoną na część wyrównawczą subwencji ogólnej dla wszystkich powiatów i dla wszystkich województw corocznie określa ustawa budżetowa²⁹.

6. Część wyrównawczą subwencji ogólnej otrzymuje powiat, w którym prognozowane dla 1999 r. dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych są - w przeliczeniu na jednego mieszkańca -(określone symbolem S) mniejsze od maksymalnej wartości analogicznego wskaźnika *per capita* (określonego symbolem S_w) obliczonego dla powiatu najbogatszego³⁰. Kwota tej części subwencji ogólnej dla danego powiatu jest najpierw obliczona *per capita* jako 85% różnicy między wskaźnikiem S dla danego powiatu a wskaźnikiem maksymalnym (S_w), a następnie pomnożona przez liczbę mieszkańców tego powiatu.

7. Część wyrównawczą subwencji ogólnej otrzymuje każde województwo, w którym prognozowane dla 1999 r. dochody z tytułu udziałów we wpływach z obydwu podatków dochodowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca (określone symbolem W) są mniejsze od maksymalnej wartości analogicznego wskaźnika *per capita* (określonego symbolem W_w) obliczonego dla województwa najbogatszego³¹. Kwota tej części subwencji ogólnej dla danego województwa jest najpierw obliczona *per capita* jako 70% różnicy między wskaźnikiem W dla danego województwa a wskaźnikiem maksymalnym (W_w), a następnie pomnożona przez liczbę mieszkańców danego województwa.

Łatwo zauważyć, że połączenie refundacji dochodów utraconych przez gminy z różnych tytułów w jednej kategorii - części rekompensującej subwencji ogólnej - uniemożliwiło utworzenie wspólnej dla gmin, powiatów i województw kategorii odnoszącej się do kwestii finansowania dróg publicznych. Ten fakt zdaje się mieć niebagatelne przesłanki i konsekwencje. Praprzyczyną koncepcji refundowania gminom utraconych wpływów „daninowych” jest brak jednolitej wizji samorządowego władztwa podatkowego (wizja taka jest niezbędnym punktem odniesienia dla konstrukcji kategorii „dochody własne”) co z kolei prowadzi do ustawowych „manipulacji” przy podstawie lub zakresie opodatkowania podatkami formalnie i faktycznie (np. podatek od nieruchomości oraz podatek od środków transportowych) lub tylko faktycznie (np. podatek rolny i podatek leśny) lokalnymi. Koncepcja stabilnego (w znaczeniu ustawowej zasady refundowania, a nie w znaczeniu stabilności metodologii refundacyjnej) oraz systematycznego refundowania gminom utraconych dochodów daninowych dowodzi istnienia tendencji recentralizacyjnych w polskim systemie podatkowym. Ten zaś fakt świadczy o kurczeniu się podatkowej bazy dla dochodów własnych gmin. Obok braku podatkowej bazy dla dochodów własnych powiatów i

²⁹ Na część wyrównawczą subwencji ogólnej dla powiatów na 1999 r. zaplanowano 404,4 mln zł, natomiast dla województw zaplanowano 232,4 mln zł.

³⁰ Co oznacza, że tę subwencję otrzymują wszystkie powiaty oprócz najbogatszego – powiatu warszawskiego.

³¹ Najzamożniejszym województwem jest Mazowsze, subwencję ogólną otrzyma pozostałe 15 województw.

województw występuje zatem erozja tej bazy dla dochodów własnych gmin. Trudno o bardziej przekonujący argument na rzecz tezy o rozmięgnięciu się procesu decentralizacji zadań i kompetencji z procesem decentralizacji finansów publicznych.

Ważną konsekwencją praktyczną powyżej sygnalizowanych tendencji jest brak kompleksowego odniesienia się ustawy o dochodach JST do kwestii finansowania dróg publicznych. W zakresie dróg gminnych przewiduje się rozdzielanie między gminy - w części rekompensującej subwencji ogólnej dla gmin - kwoty nie mniejszej niż 10,5 % planowanych w ustawie budżetowej wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych. Nie będą to oczywiście ani środki kalkulowane z punktu widzenia niezbędnych wydatków (wszak dotyczą refundowania części wpływów z podatku od środków transportowych), ani środki jedyne (podatek od środków transportowych nadal istnieje i stanowi źródło dochodów własnych gmin). Natomiast w zakresie dróg powiatowych oraz dróg wojewódzkich nie istnieje żaden klarowny mechanizm ich finansowania. Wiadomo tylko, że łączna kwota środków kierowanych na ten cel wyniesie nie mniej niż 18% planowanych w ustawie budżetowej wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych. Nie istnieją żadne bezpośrednie przesłanki pozwalające ocenić adekwatność tej kwoty do skali przekazanych zadań.

Nieco inaczej przedstawia się sprawa finansowania zadań samorządu terytorialnego w zakresie oświaty. Tutaj ustawodawca proponuje wspólną pulę dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Nadal brakuje rozwiązania problemu „ustalania” subwencji ogólnej (zgodnie z Konstytucją subwencja może być tylko ogólna) *„według zobiektywizowanych kryteriów, które określa odrębna ustawa”* (art. 55 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 57 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 69 ustawy o samorządzie województwa), który nabiera poważnego znaczenia w świetle art. 15 ust. 1 Konstytucji. Dwie główne części subwencji - oświatowa i drogowa (w gminach rekompensująca) są rozdzielane między JST według woli ministra właściwego do spraw finansów publicznych albo ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, albo całej Rady Ministrów (subwencja drogowa dla powiatów i województw).

W gruncie rzeczy ustawa o dochodach JST nie zawiera systemu subwencjonowania, a jedynie niektóre jego składniki. Ten fakt jest nieco zakamuflowany obowiązkiem wydania przez wymienionych Ministrów stosownych rozporządzeń po zasięgnięciu opinii *„reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego”* (o czym jest mowa poniżej), ale nie zmienia to istoty problemu - o poważnej części dochodów gmin przeznaczonych na wykonywanie ich zadań własnych nadal decyduje administracja rządowa. Z takiego stanu rzeczy można wywieść kilka istotnych zastrzeżeń konstytucyjnych.

Poważne wątpliwości budzi posiłkowanie się przez ustawodawcę swoistym „zamiennikiem” reprezentacji ogółu JST. W rezultacie wyprowadzenia poza tekst ustawy o dochodach JST (do rozporządzeń wykonawczych) tak poważnych spraw jak rozdzielanie

między wszystkie jednostki samorządu terytorialnego oświatowej części subwencji ogólnej, wprowadzono fikcyjną w obecnych realiach procedurę konsultowania się za pośrednictwem „strony samorządowej” Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Z kolei wyłączenie z treści ustawy o dochodach JST podstawy prawnej istnienia Komisji Wspólnej (czyli rozporządzenia Rady Ministrów) uczyniło brzmienie art. 2 pkt 4 omawianej ustawy wręcz absurdalnym. Oto bowiem Rada Ministrów powoła ową „stronę samorządową” a następnie będzie z nią konsultować rozmaite decyzje.

Konkludując, ustawa o finansach publicznych pominęła problem rozwinięcia kolejnej kategorii konstytucyjnej - subwencji ogólnej - unikając tym samym otwartego sformułowania celów, zasad i kryteriów subwencjonowania jednostek samorządu terytorialnego.

W rezultacie ustawa o dochodach JST nawet nie usiłuje zmierzyć się z poważnymi dylematami metodologicznymi, na jakie napotyka próba budowy systemu dochodów samorządu terytorialnego w państwie o scentralizowanym systemie podatkowym i scentralizowanym systemie finansów publicznych. Jeżeli dwie kategorie dochodów, które przesądzają o samorządowym władztwie jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa (art. 15 ust. 2 powiązany z art. 16 ust. 2 Konstytucji) są rozwinięte w instytucje niedbale zaprojektowane, to ich miejsce musi zająć trzecia dostępna kategoria - dotacje celowe. Trzeba jednak pamiętać, że czynienie z możliwości dotowania zadań samorządu terytorialnego regularnego, trwałego instrumentu finansowania tych zadań jest sprzeczne z ideą decentralizacji ustrojowej.

3.2.3. Dotacje celowe

Dotacje celowe są najmniej korzystnym rodzajem dochodów JST, ponieważ nie posiadają cech niezbędnych do kreowania gwarancji przekazania środków finansowych. Zasady ustalania dotacji celowych w polskim systemie finansów publicznych nie są skodyfikowane, a także nie tworzą jakiegokolwiek struktury *quasi* - skodyfikowanej. Dotacje celowe podlegają generalnej normie wskazanej w art. 27 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którą *„Zamieszczenie w budżecie państwa dochodów z określonych źródeł lub wydatków na określone cele nie stanowi podstawy roszczeń bądź zobowiązań prawnych państwa wobec osób trzecich...”*.

Dotacje celowe powinny pełnić wyłącznie funkcję dochodów uzupełniających. Jednak ustawa o dochodach JST wyznacza dotacjom celowym bardzo istotne zadania, zakładając następujące cele dotowania JST z budżetu państwa:

- finansowanie zadań własnych JST,
- finansowanie zadań zleconych JST przez ustawy,
- finansowanie zadań zleconych JST przez organy administracji rządowej w drodze odpowiednich porozumień zawieranych przez te organy z samorządem terytorialnym,
- dofinansowanie zadań własnych JST.

Najsłabszym ogniwem dotowania z budżetu JST jest finansowanie zadań własnych JST. Wiadomo z praktyki, że zadania w całości dotowane nie należą w istocie do dziedziny samorządu terytorialnego.

Zagadnienie dotacji finansujących zadania zlecone ustawowo do wykonywania przez JST powinno być rozważane w kontekście norm konstytucyjnych, gwarantujących odpowiedniość dochodów (w tym dotacji celowych) do przekazanych zadań (art. 167 ust. 1 Konstytucji) oraz gwarantujących uzasadnianie faktu ustawowego zlecenia zadań (art. 166 ust. 2 Konstytucji). Ponieważ w obecnych realiach gwarantowanie kwot jakichkolwiek dotacji jest praktycznie niewykonalne, to najważniejszym problemem jest zadośćuczynienie prawu JST otrzymywania dochodów odpowiednich do przekazywanych zadań. Wymagałoby to wprowadzenia do ustawodawstwa trybu i procedury dochodzenia roszczeń z tytułu dotacji celowych na zadania zlecone ustawowo³². Ta sprawa jest nie unormowana.

Najtrudniejsza jest sprawa dotacji celowych dofinansowujących zadania własne jednostek samorządu terytorialnego. Równocześnie w tej dziedzinie ustawodawca ma najwięcej swobody w wyborze celów, zasad, kryteriów i procedur udzielania dotacji budżetowych. Jednak obie ustawy normujące finansowe uprawnienia JST (ustawa o finansach publicznych i ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego) nie zawierają żadnej klasyfikacji dotacji celowych dofinansowujących zadania własne JST.

Obecnie obowiązuje następujący system dotowania JST: niektóre dotacje są należne każdej JST; niektóre dotacje JST może otrzymać w szczególnych okolicznościach; jeszcze inne są przeznaczone na finansowanie (co pozwala przypuszczać, że należne) lub na dofinansowanie (co z kolei pozwala przypuszczać, że przydzielane uznaniowo) zadań własnych JST.

Dotacje celowe należne każdej gminie:

- z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej, zlecone gminie oraz na inne zadania zlecone ustawami,
- ustalane są według zasad przyjętych do określania wydatków podobnego rodzaju w budżecie państwa,
- przekazywane są przez wojewodów, jeżeli inne ustawy nie stanowią inaczej,
- powinny być przekazywane w trybie umożliwiającym pełne i terminowe wykonanie zlecanych zadań.

Dotacje potencjalnie dostępne dla gmin:

- dotacje celowe na dofinansowanie zadań własnych gminy,
- dotacje celowe z budżetu państwa na usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- dotacje z funduszy celowych,
- dotacje celowe na zadania realizowane przez gminę na podstawie porozumień z

³² Szerzej por. Z. Gilowska, *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*, Municipium S.A., Warszawa 1998.

organami administracji rządowej,

- dotacje celowe finansujące lub dofinansowujące zadania własne gminy z zakresu pomocy społecznej, wypłaty dodatków mieszkaniowych oraz innych zadań,
- dotacje celowe na wydatki na inwestycje z zakresu zadań własnych gminy - do wysokości 50% wartości kosztorysowej inwestycji, z wyjątkiem inwestycji dotyczących szkół i placówek oświatowych gdzie dofinansowanie nie może przekroczyć 80% kwoty środków planowanych w budżecie gminy oraz z wyjątkiem gmin o wysokim poziomie bezrobocia, gdzie łączna wysokość dotacji nie może przekroczyć 75% wartości kosztorysowej inwestycji.

W wykazie dotacji potencjalnie dostępnych dla gmin (a więc udzielanych uznaniowo) zwracają uwagę dotacje z państwowych funduszy celowych, które nie są zgodne z normą konstytucyjną (art. 167 ust. 2 Konstytucji), rezerwującą możliwość dotowania JST tylko dla budżetu państwa.

Zasady dotowania powiatów również zakładają istnienie dotacji należnych obok dotacji dostępnych potencjalnie (wspierających, dofinansowujących).

Dotacje celowe należne każdemu powiatowi:

- z budżetu państwa na realizację zadań służb, inspekcji i straży, o których mowa w ustawie o samorządzie powiatowym,
- z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez powiat na podstawie odrębnych ustaw,
- z budżetu państwa na finansowanie zadań własnych powiatu,
- ustalone są według zasad przyjętych do określania wydatków podobnego rodzaju w budżecie państwa,
- przekazywane są przez wojewodów, jeżeli inne ustawy nie stanowią inaczej,
- powinny być przekazywane w trybie umożliwiającym pełne i terminowe wykonanie zlecanych zadań.

Dotacje potencjalnie dostępne dla powiatów:

- dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych powiatu,
- dotacje celowe z budżetu państwa na usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- dotacje z funduszy celowych,
- dotacje celowe na zadania realizowane przez powiat na podstawie porozumień z organami administracji rządowej,
- dotacje celowe na zadania własne powiatu z zakresu pomocy społecznej i innych zadań,
- dotacje celowe na wydatki na inwestycje z zakresu zadań własnych powiatu w kwotach ograniczonych do wysokości 50% wartości kosztorysowej inwestycji, za wyjątkiem dotacji na cele inwestycyjne związane z zadaniami z zakresu

opieki społecznej, gdzie nie stosuje się tego ograniczenia.

Dotacje finansujące (lub dofinansowujące) zadania własne powiatu z zakresu pomocy społecznej są przekazywane przez wojewodów w sposób umożliwiający terminowe i pełne wykonanie zadań. W wykazie dotacji potencjalnie dostępnych dla powiatów również (podobnie jak w analogicznym wykazie dotyczącym gmin) zwracają uwagę dotacje z państwowych funduszy celowych (niezgodne z normą konstytucyjną, rezerwującą możliwość dotowania JST tylko dla budżetu państwa).

Z pierwszych informacji o gospodarce finansowej powiatów można wnioskować o dominującej roli dotacji celowych w dochodach samorządu powiatowego. Według danych Ministerstwa Finansów³³ dotacje celowe stanowiły 46,1% dochodów powiatów wykonanych w I półroczu 1999 r., a na cały 1999 r. udział ten zaplanowano w wysokości 48,9% dochodów ogółem. W przeliczeniu na 1 mieszkańca przeciętny powiat uzyskał w I półroczu 1999 r. niespełna 9 zł dochodów własnych oraz aż 87,6 zł różnego rodzaju dotacji celowych. Dominowały dotacje celowe na wykonywanie zadań zleconych, co dowodzi ułomnego charakteru nowych jednostek. Ich formalnie samorządowy ustrój pozostaje w sprzeczności z bardzo wysoką skalą zlecania zadań.

Ważnym *novum* nowego podziału zadań i kompetencji w państwie miało być precyzyjne rozdzielanie odpowiedzialności za wykonywanie tych zadań. Jednak masowe zlecanie zadań samorządowi terytorialnemu oraz mnogość uprawnień wojewodów w zakresie rozdzielania dotacji dla samorządu powiatowego (a także dla pozostałych JST) wyraźnie ilustruje brak klarownych rozwiązań instytucjonalnych w dziedzinie podziału odpowiedzialności oraz finansów publicznych. Rozwój kategorii dotacji celowych jest najlepszym dowodem zablokowania decentralizacji finansów publicznych, zwłaszcza, że zasady udzielania dotacji celowych województwom nie różnią się istotnie od zasad dotowania gmin i powiatów. Warto podkreślić, że na mocy art. 67 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa „*Dochody własne stanowią zasadnicze źródło finansowania zadań województwa*”. Jednakże ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i dla samorządu województwa wprowadza regularne (systematyczne) oraz incydentalne (uznaniowe) przekazywanie województwu dotacji celowych.

Dotacje celowe należne każdemu województwu:

- z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez województwo na podstawie „odrębnych przepisów”,
- na finansowanie zadań własnych,
- ustalone są według zasad przyjętych do określania wydatków podobnego rodzaju w budżecie państwa,
- przekazywane są przez wojewodów, jeżeli inne ustawy nie stanowią inaczej,

³³ „*Analiza sytuacji finansowej powiatów, miast na prawach powiatu, województw samorządowych za I półrocze 1999 r.*”, Ministerstwo Finansów, Warszawa, wrzesień 1999.

- powinny być przekazywane w trybie umożliwiającym pełne i terminowe wykonanie zleczanych zadań.

Dotacje potencjalnie dostępne dla województw :

- dotacje celowe na dofinansowanie zadań własnych województwa,
- dotacje z funduszy celowych,
- dotacje celowe na zadania realizowane przez województwo na podstawie porozumień z organami administracji rządowej,
- dotacje celowe dla państwowych uczelni zawodowych utworzonych na wniosek sejmiku województwa,
- dotacje celowe na realizację wieloletnich programów rozwoju województwa,
- dotacje celowe na wydatki na inwestycje z zakresu zadań własnych województwa - do wysokości 50% wartości kosztorysowej inwestycji, ograniczenie to nie jest stosowane w odniesieniu do dotacji na cele inwestycyjne związane z zadaniami z zakresu pomocy społecznej,
- dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych województwa z zakresu pomocy społecznej – przekazywane przez wojewodów w terminie umożliwiającym pełne i terminowe wykonanie zadań.

W wykazie dotacji potencjalnie dostępnych dla województw także – tak jak w przypadku dotacji potencjalnie dostępnych dla gmin i powiatów – figurują dotacje z funduszy celowych. W I półroczu 1999 r. dotacje celowe stanowiły 31,4% dochodów województw ogółem (na cały 1999 r. udział ten zaplanowano na poziomie 40,3%³⁴).

Całość regulacji dotyczących przekazywania JST dotacji celowych jest niekonsekwentna i niejasna. Niejasna jest kwestia dotacji celowych na „*dofinansowywanie wypłaty dodatków mieszkaniowych*”, która - w świetle uchwały Trybunału Konstytucyjnego³⁵ powinna być rozstrzygnięta zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, co z kolei oznaczałoby potrzebę nie tyle dofinansowania, ile wprost przekazania *koniecznych środków finansowych* na nowe zadanie własne gminy (tj. obowiązek wypłacania tych dodatków) w formie zwiększenia dochodów własnych lub subwencji. Skutki takiej formy dofinansowywania są fatalne³⁶. Administrowanie dochodami, które powinny być przekazane JST do ich kompetencji jako źródła finansowania zadań własnych (a takim zadaniem własnym gmin jest wypłata dodatków mieszkaniowych), staje się coraz bardziej uciążliwym zajęciem

³⁴ Jw., s. 60 i nast.

³⁵ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 25 października 1995 r., por. „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 7 – 8.

³⁶ Np. w przeciągu trzech miesięcy 1997 r. pojawiły się aż trzy rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie dodatków mieszkaniowych. Pierwsze rozporządzenie, z 23 grudnia 1993 r. dotyczyło „wytycznych realizacji budżetu państwa w I kwartale 1997 r. w zakresie dotacji dla gmin na dofinansowanie wypłat dodatków mieszkaniowych” (Dz. U. Nr 2, poz. 6). Następne rozporządzenie, z 4 marca 1997 r. zmieniło rozporządzenie w sprawie dodatków mieszkaniowych wydane w 7 listopada 1994 r. (Dz. U. Nr 24, poz. 121). Kolejne rozporządzenie, z 18 marca 1997 r. dotyczyło "wytycznych realizacji budżetu państwa w 1997 r. w zakresie dotacji dla gmin na dofinansowanie wypłat dodatków mieszkaniowych" (Dz. U. Nr 26, poz. 138).

administracji rządowej. Dodatkowo, administracja rządowa szczebla wojewódzkiego została uwikłana w procedury podziału dotacji celowych dla JST, co jest zajęciem kolidującym z konstytucyjnymi obowiązkami tej administracji w dziedzinie sprawowania nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego (art. 171 ust. 2 Konstytucji).

3.3. Przyczynek do dyskusji o dochodach powiatów

Zgodnie z zamierzeniami przedstawionymi w pierwszym raporcie cząstkowym (maj 1997) ponowiono próbę dostosowania zasad finansowania zadań przekazanych największym polskim miastom na mocy ustawy z dnia 24 listopada 1995 r.³⁷ do systemu dochodów gmin zawartego w ustawie z dnia 10 grudnia 1993 r. Podstawą analizy statystycznej były dane o wykonywaniu ustawy miejskiej przedstawione w sierpniu ub. r. w dokumencie „*Informacja Rady Ministrów o skutkach obowiązywania ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych*”³⁸.

Celem analizy było poszukiwanie takiego zbioru źródeł dochodów, który zapewni bezpieczne finansowanie nowych zadań, a jednocześnie pozwoli na wybór formuły finansowania jednakowej dla wszystkich miast. Pozwoliłoby to na kompilację takiej formuły z przepisami obowiązującej do końca 1998 r. ustawy o finansowaniu gmin. Analizę prowadzono dla potrzeb prac nad systemem dochodów samorządu powiatowego. Efekty mogłyby być wykorzystane albo w rozwinięciu koncepcji tzw. kategoryzacji gmin (tj. wprowadzenia odrębnego systemu dochodów dla dużych miast, które od 1 stycznia 1999 r. uzyskały dodatkowy status powiatu), albo przy pracach nad systemem dochodów samorządu powiatowego. Analizy te były kontynuacją wcześniejszych badań możliwości ustabilizowania zasad finansowania tzw. Programu Pilotażowego³⁹.

Rozważano następujące dodatkowe źródła dochodów gmin:

S(m) - subwencja ogólna „miejska”, przekazywana wszystkim miastom wyszczególnionym w załączniku do ustawy⁴⁰ w jednakowej wysokości (jako swego rodzaju dochód „na wejście” do zbioru tych miast).

S(mL) - subwencja ogólna „miejska”, - przekazywana miastom wyszczególnionym w załączniku do ustawy w proporcji do liczby ludności - w wysokości zależnej od liczby ludności przekraczającej 100 tys. mieszkańców i kalkulowanej na każde 10 tys. mieszkańców przewyższających graniczną liczbę 100 tys. mieszkańców.

³⁷ Ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (Dz. U. Nr 141, poz. 692) weszła w życie z dniem 1 stycznia 1996 r., obejmując swym zasięgiem 46 największych miast (wymienionych w załączniku do tej ustawy).

³⁸ Dane statystyczne wykorzystane w prezentowanej analizie zostały przedstawione w załączniku do drugiego raportu cząstkowego (IBnGR, Gdańsk, „Working Paper” nr 13/1998).

³⁹ Wyniki tych badań zostały obszernie omówione w pierwszym raporcie cząstkowym (IBnGR, Gdańsk 1997)

⁴⁰ Por. przypis nr 38.

Obydwa typy tej subwencji można by podsumować i odnieść do dochodów budżetu państwa a następnie wprowadzić do ustawy o finansowaniu gmin stosunkowo proste reguły rozdziału między poszczególne miasta objęte działaniem ustawy miejskiej.

P(it) - dodatkowy udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (niezależny od obowiązującego w 1996 r. 16% udziału „powszechnego”) zamieszkałych na terenie danego miasta.

P(pr) - dodatkowy udział we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych (niezależny od 5% udziału „powszechnego”) mających siedzibę na terenie danego miasta.

Problemem było określenie poziomu niezbędnych dodatkowych wydatków miast, objętych nową ustawą. Od początku zarysował się spór o zasadność rozmaitych kalkulacji – miasta kwestionowały szacunki wykonane przez Ministerstwo Finansów (jako podstawę do przydzielania dodatkowych środków na wykonanie dodatkowych zadań) a Ministerstwo Finansów kwestionowało obliczenia miast. Miasta argumentowały, przedstawiając dane o wykonaniu swoich budżetów (wydatki na nowe zadania na ogół istotnie przewyższały dodatkowe środki finansowe). Dlatego w badaniu uwzględniono trzy poziomy finansowania nowych zadań, tworzące trzy różne warianty szacowania „kosztów” nowych zadań:

- Wariant I – środki finansowe przekazane miastom w 1996 r. (w formie dodatkowego udziału we wpływach z PIT liczonego wskaźnikiem „U”) na wykonywanie zadań własnych przekazanych ustawą miejską.
- Wariant II – wydatki miast w 1996 r. na zadania własne przekazane ustawą miejską.
- Wariant III – pełne wydatki miast w 1996 r. na zadania własne przekazane ustawą miejską, tj. wydatki uwzględnione w wariacie II powiększone o wydatki inwestycyjne poniesione na wykonywanie nowych zadań własnych miast.

W każdym z trzech powyżej wskazanych wariantów rozważano dwie formuły finansowania, różniące się tylko wielością nowych źródeł dochodów miast. Najbardziej naturalnym podejściem byłoby oczywiście uwzględnienie wszystkich, potencjalnie zasadnych, możliwości finansowania. Jednak wiadomo, że niektóre z nich mogą wprowadzić dublujące się informacje o opisywanym poziomie wydatków i w rezultacie prowadzić do zniekształcania wyników analizy (w modelowaniu ekonometrycznym zjawisko to jest szeroko znane pod nazwą współliniowości zmiennych objaśniających).

Zastosowano klasyczny rachunek regresji, poszukując takiej „mieszanki” subwencji ogólnej miejskiej $S(m)$, subwencji ogólnej miejskiej kalkulowanej według liczby ludności miast $S(mL)$, podwyższonego udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych $P(pr)$ i podwyższonego udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych $P(it)$, która łącznie rozważana możliwie wiernie będzie opisywać poziom wydatków bieżących w poszczególnych miastach w każdym z trzech wariantów.

Formuła 1 uwzględniała cztery źródła nowych dochodów miejskich:

- wszystkie miasta otrzymują subwencję ogólną miejską - taką samą w poszczególnych miastach $S(m)$ oraz ludnościową kalkulowaną według identycznej reguły $S(mL)$,
- wszystkie miasta otrzymują podwyższony o tę samą liczbę punktów procentowych udział w podatku dochodowym od osób prawnych $P(pr)$ i podwyższony (o tę samą liczbę punktów procentowych dla poszczególnych miast) udział w podatku dochodowym od osób fizycznych $P(it)$.

Pełne wyniki analizy formuły 1 w poszczególnych miastach zostały przedstawione w Załączniku nr 2 do drugiego raportu cząstkowego⁴¹, natomiast dla potrzeb skrótovej interpretacji otrzymanych rezultatów można je streścić następująco:

Wariant I

- $S(m)$ - w wysokości ok. 25 378 tys. zł/jedno miasto
- $S(mL)$ - w wysokości ok. 2 779 tys. zł na każde 10 tys. mieszkańców przekraczające liczbę 100 tys. mieszkańców w danym mieście (gdy liczba ludności danego miasta nie jest większa od 100 tys. - ta kategoria subwencji nie występowała)
- $P(pr)$ - wzrost udziałów miast w podatku dochodowym od osób prawnych o 110,26 punktów procentowych (w praktyce byłoby to zwiększenie z obecnych 5% do 115,26%).
- $P(it)$ - zmniejszenie udziałów miast w podatku dochodowym od osób fizycznych o 9,03 punktów procentowych (w praktyce byłoby to zmniejszenie z obecnych 17% do ok. 8%).

Wariant II

- $S(m)$ - w wysokości ok. 25 438 tys. zł/jedno miasto
- $S(mL)$ - w wysokości ok. 2 533 tys. zł na każde 10 tys. Mieszkańców (interpretacja jak w wariacie I)
- $P(pr)$ - zwiększenie udziałów miast o ok. 118 punktów procentowych (interpretacja jak w wariacie I).
- $P(it)$ - zmniejszenie udziałów o 5,6 punktów procentowych (interpretacja jak w wariacie I)

Wariant III

- $S(m)$ - w wysokości ok. 27 343 tys. zł/jedno miasto
- $S(mL)$ - w wysokości ok. 2 793 tys. zł na każde 10 tys. mieszkańców (interpretacja jak w wariacie I)
- $P(pr)$ - zwiększenie udziałów o 125,5 punktów procentowych (interpretacja jak w wariacie I).

⁴¹ Por. przypis nr 39.

$P(it)$ - zmniejszenie udziałów o 7,3 punktów procentowych (interpretacja jak w wariancie I).

Pobieżna nawet ocena powyżej przedstawionych wyników wykazuje ich nikłą racjonalność z punktu widzenia celów badania. Wszak nie mogło wchodzić w rachubę jakiegokolwiek zmniejszanie dotychczasowych uprawnień finansowych miast. Wyniki modelowania w formule 1 obarczone były ponadto dużymi standardowymi błędami szacunku, aczkolwiek występujące w tej formule źródła dochodów wykazują wysoki (ok. 0,93) poziom skorelowania z wydatkami bieżącymi. Trzeba też pamiętać - odnosi się to do wszystkich prezentowanych w niniejszym opracowaniu efektów analizy ekonometrycznej - o konieczności wprowadzania znaczących zaokrągleń przy próbach praktycznego wykorzystania otrzymanych rezultatów matematycznych. W przypadku wyników dla formuły 1 nie jest to oczywiście potrzebne, z uwagi na ich znikomy walor praktyczny.

Formuła 2 uwzględniała tylko trzy źródła nowych dochodów miejskich:

- subwencję ogólną miejską $S(m)$;
- podwyższony udział w podatku dochodowym od osób fizycznych $P(it)$;
- subwencję ogólną miejską naliczaną dla wszystkich miast o liczbie ludności przekraczającej 100 tys. mieszkańców $S(mL)$.

Pełne wyniki analizy formuły 2 w poszczególnych wariantach wydatków przedstawione zostały w załączniku nr 2 do drugiego raportu cząstkowego⁴². Natomiast dla potrzeb skrótowej prezentacji trzeba przyznać, że nie różniły się one znacząco od rezultatów modelowania formuły 1. Nie występował wprawdzie ujemny wzrost (czyli spadek) udziałów miast w podatkach państwowych (ponieważ w tej formule nie występował w ogóle udział w podatku dochodowym od osób prawnych) lecz projektowany wzrost udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych nie różnił się istotnie od zera (wynosił od ok. 0,35 punktu procentowego w wariancie I do ok. 4,52 punktu procentowego w wariancie III).

Analiza wyników modelowania formułą 2 źródeł dochodów wzmocniła tezę – wynikającą z wyników modelowania formułą 1 – o zasadności zamiennego wykorzystywania dwóch różnych źródeł dochodów. Racjonalnie byłoby wprowadzić albo podwyższony udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych $P(it)$, albo subwencję ogólną ludnościową $S(mL)$. W warunkach 1996 r. obie te zmienne tworzyły układ wyraźnie substytucyjny⁴³.

⁴² Jw.

⁴³ Działo się tak głównie z powodu silnego skorelowania obydwu zmiennych, spowodowanego istnieniem uproszczonych (demograficznych) zasad rozdzielania między gminy dochodów z tytułu udziałów gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych. Zasady uproszczone stosowano w pełni (w obrębie poszczególnych województw gminy otrzymywały identyczne kwoty w przeliczeniu na jednego mieszkańca) w latach 1992 – 1995, a od 1996 r. nieco je zmodyfikowano. Rok 1999 jest ostatnim okresem stosowania uproszczeń w przekazywaniu gminom należnych im udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze poszczególnych gmin.

Przedstawione powyżej rezultaty analizy statystycznej były bardzo zbliżone do uzyskanych wcześniej i prezentowanych w pierwszym raporcie cząstkowym. Podobna też była statystyczna jakość otrzymanych szacunków. Wysokim wartościom współczynnika R^2 towarzyszyła niska efektywność estymacji. Efektem była niska wiarygodność ocen parametrów strukturalnych, np. w pierwszym badaniu występowało podobne dublowanie się informacji przekazywanych w formule 1 przez zmienność wpływów z obydwu podatków dochodowych. Wydaje się pewne, że bezcelowe byłyby próby przekazywania miastom podwyższonych wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych. Z kolei podwyższanie wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych powinno być rozważane jako ewentualna alternatywa dla wprowadzenia subwencji ogólnej określonej według liczby mieszkańców.

Jeżeli przyjąć założenie, że problemy finansowania nowych zadań dużych miast są podobne do problemów finansowania samorządu powiatowego (argumentem na rzecz zasadności takiego założenia jest podobieństwo przekazywanych zadań i kompetencji), to zagadnienie racjonalnych źródeł dochodów powiatów wydaje się wyjątkowo trudne metodologicznie z następujących powodów:

a) rozpiętości w potencjałach podatkowych powiatów są znacznie większe niż rozpiętości w potencjałach podatkowych największych miast,

b) nie jest możliwe wprowadzenie w modelu opodatkowania dochodów osób fizycznych zmian, które spowodowałyby szybkie zmiany w terytorialnych potencjałach podatkowych i zmieniłyby terytorialne rozkłady wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych,

c) jest wysoce prawdopodobne, że zróżnicowanie poziomów niezbędnych wydatków poszczególnych powiatów jest znacznie mniejsze od zróżnicowania ich potencjałów podatkowych.

Wcześniejsza trzykrotna analiza statystyczna⁴⁴ (dla danych z lat 1994 - 1995 dotycząca tzw. programu pilotażowego) wydatków niezbędnych do wykonywania nowych (w perspektywie - powiatowych) zadań dużych miast dowiodła, iż nie należy rekomendować udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych jako głównego źródła finansowania zadań powiatowych. Udział ten (w perspektywie - dodatek powiatowy do podatku państwowego) pozostanie jednak głównym źródłem podatkowych dochodów samorządu powiatowego dopóty, dopóki nie zmieni się model opodatkowania nieruchomości⁴⁵. Do tego czasu budżety powiatowe powinny być zasilane głównie subwencją ogólną.

Reguły ustalania subwencji ogólnej dla powiatów powinny być oparte na kryteriach demograficznych takich jak: liczba uczniów, liczba osób powyżej 60 roku życia oraz

⁴⁴ Pierwszy raport cząstkowy, por. pkt 1.2.3. niniejszego raportu.

⁴⁵ Podatek od wartości nieruchomości osób prawnych powinien być źródłem dochodów samorządu powiatowego.

współczynnik bezrobocia i aktywności zawodowej. Ustalenie szczegółowych zasad subwencjonowania (algorytmów określania subwencji dla poszczególnych powiatów) wymaga informacji o strukturach wydatków poszczególnych powiatów oraz o ich najważniejszych miernikach demograficznych. Zasady subwencjonowania powinny być określone w ustawie o dochodach jednostek samorządu powiatowego.

3.4. Przyczynek do dyskusji o dochodach województw

3.4.1. Założenia finansowania samorządu województwa

Efektom współdziałania Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową z Instytutem Spraw Publicznych był przedstawiony w czerwcu 1997 r. projekt ustawy o nowym ustroju dużego województwa samorządowego⁴⁶. W ramach programu „Finansowanie samorządu terytorialnego w warunkach poszerzania jego zadań i przechodzenia do wieloszczeblowej struktury” opracowano tę część projektowanej ustawy, która normowała gospodarkę finansową województwa i jego system dochodów.

W ówczesnych realiach (prace trwały w latach 1996-1997) projektowane przepisy musiały w części odnosić się do prawa finansów publicznych, a w części do przyszłej ustawy o finansach samorządu województwa. W przypadku pierwszej z powyższych ustaw nie posługiwano się wówczas obowiązującym prawem budżetowym⁴⁷, ponieważ nie było ono dostosowane do procesu decentralizacji zadań i kompetencji państwa. Przyjęto natomiast założenie o zasadności uwzględnienia w pracach projektowych wyników innego programu wykonywanego w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową⁴⁸.

W przypadku nie istniejącej jeszcze ustawy o finansach samorządu województwa przyjęto założenie minimalizowania związków pomiędzy regulacją ustrojową a ustawą wskazującą konkretne zasady gospodarki finansowej województwa. Jednocześnie uznano potrzebę umieszczenia w ustawie o samorządzie województwa norm przesądzających o zasadniczych celach gospodarowania samorządu terytorialnego szczebla wojewódzkiego oraz określających źródła dochodów tego samorządu i opisujących główne elementy procedury budżetowej. W rezultacie powstał następujący zakres regulacji finansowych przewidywanych do pomieszczenia w ustawie o samorządzie województwa:

- przepisy normujące procedurę uchwalania i wykonywania budżetu województwa;
- przepisy definiujące strukturę wewnętrzną budżetu województwa;
- zasady udzielania dotacji z budżetu województwa;
- zasady wprowadzania do budżetu województwa wieloletnich programów gospodarczych (inwestycyjnych lub modernizacyjno - inwestycyjnych);

⁴⁶ Opublikowany między innymi na łamach „Samorządu Terytorialnego” (nr 8-9/1997, s. 3-140).

⁴⁷ Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe. Tekst jednolity - Dz. U. z 1993 r., Nr 72, poz. 344 z późn. zm.

⁴⁸ „Reforma prawnych podstaw finansów publicznych” - projekt PL. 9414 - 40 sfinansowany przez PHARE Fiesta , a wykonywany przez zespół w składzie: W. Misiąg, A. Mierzwa, Z. Gilowska.

- zasady dokonywania wydatków w przypadku nieuchwalenia budżetu województwa przed początkiem roku budżetowego, na który dany budżet powinien być uchwalony;
- reguły jawności gospodarki finansowej województwa.
- źródła dochodów własnych samorządu terytorialnego szczebla województwa;
- cele i zasady subwencjonowania samorządu terytorialnego szczebla województwa;
- cele i zasady udzielania dotacji celowych dla samorządu terytorialnego szczebla województwa;
- zakres władztwa podatkowego;
- podział kompetencji w sprawach finansowych pomiędzy organy samorządu terytorialnego szczebla województwa.

W dalszych pracach przyjęto następujące założenia wyjściowe:

- 1) celem konstrukcji budżetu województwa jest poprawa efektywności wykorzystywania tej części publicznych zasobów finansowych, która jest alokowana przestrzennie przez administrację rządową, a która powinna być przekazana organom samorządu wojewódzkiego;
- 2) decentralizacja systemu budżetowego powinna wzmocnić instrumenty obywatelskiej kontroli nad dokonywaniem wydatków z publicznych zasobów finansowych;
- 3) decentralizacja systemu budżetowego (utworzenie kategorii budżetu województwa) będzie wymagała równoczesnej reformy prawa finansów publicznych, a zwłaszcza wprowadzenia nowych, precyzyjnych i klarownych reguł gospodarowania publicznymi zasobami finansowymi.

Założenia powyższe znalazły odzwierciedlenie w projektowanych przepisach, aczkolwiek w różnym stopniu, ponieważ projekt ustawy o samorządzie terytorialnym i administracji rządowej w województwie nie miał na celu unormowanie całej problematyki finansowo - budżetowej województwa. Był to projekt aktu *stricte* ustrojowego, w którym wskazano jedynie niektóre kierunki zmian prawa budżetowego. Bardziej szczegółowe propozycje zawarto w raporcie IBnGR „*Stan i kierunki reformy sektora publicznego w Polsce*”⁴⁹.

Ustalono, że samorządowy ustroj województwa będzie konsekwencją roli jaką województwo powinno pełnić w nowej organizacji terytorialnej kraju. Budżet województwa musi być dostosowany do tej roli. Konstrukcja tej instytucji różni się więc od budżetu wojewody we wszystkich zasadniczych aspektach, ponieważ musi to być klasyczny budżet publiczny, uchwalany i wykonywany przez reprezentację mieszkańców województwa w oparciu o szerokie uprawnienia nadane przez Konstytucję i ustawy. Budżet ten powinien korzystać przede wszystkim z dochodów własnych województwa samorządowego.

Założono także, że w pierwszym okresie funkcjonowania samorządu województwa niezbędne będzie ustanowienie udziałów tego samorządu we wpływach z podatków państwowych, w tym we wpływach netto z podatku od towarów i usług (VAT). Założenie

⁴⁹ Por. pkt 1.2.4. niniejszego raportu.

równoczesnego przeprowadzenia reformy systemu budżetowego (związane z utworzeniem budżetu wojewódzkiego) i przebudowy systemu podatkowego (dla ustanowienia podatkowych źródeł dochodów samorządu województwa) zostało odrzucone jako nieracjonalne. Założono też, że ustanowienie samorządowych dodatków do podatków państwowych będzie w dalszej perspektywie naturalną konsekwencją rozwoju instytucji samorządu terytorialnego.

Następnie założono, że dotacje celowe z budżetu państwa powinny być przekazywane do budżetu województwa wyłącznie na:

- a) wspomaganie konkretnych przedsięwzięć rozwojowych regionów, jeżeli przedsięwzięcia te są częścią ogólnopolskich programów modernizacyjnych (dotacje te byłyby instrumentem wykonywania przez państwo polityki interregionalnej);
- b) finansowanie zadań przekazywanych regionom (niekoniecznie wszystkim i w różnym zakresie przedmiotowym) do wykonywania przez administrację rządową w drodze dobrowolnych porozumień pomiędzy organami administracji rządowej i władzami regionów.

W powyższych założeniach mieścił się postulat stabilizacji i koordynacji polityki interregionalnej państwa (nie powinna to być polityka redukująca się do corocznych przetargów o podział dotacji celowych zarezerwowanych na jej wykonywanie w ustawie budżetowej). Z punktu widzenia instrumentarium polityki interregionalnej postulowano wprowadzenie do polskiego systemu budżetowego instytucji państwowych programów wieloletnich, których cele, zakres i zasady wykonywania określałyby przepisy rangi ustawowej⁵⁰. Wówczas dotacje celowe stanowiłyby jedynie instrument wykonywania polityki interregionalnej, lecz jej sformułowania powinny być zawarte w programach wieloletnich⁵¹.

W prowadzonych pracach projektowych najtrudniejszym metodologicznie źródłem finansowania samorządu województwa były subwencje ogólne z budżetu państwa. Ten typ transferu wymaga bowiem określenia najpierw celu subwencjonowania a następnie wskazania zasad ustalania subwencji dla poszczególnych regionów. Jeżeli wybiera się dominującą pozycję dochodów własnych regionów, to obydwa typy bezpośrednich transferów z budżetu państwa muszą mieć charakter uzupełniających źródeł zasilania finansowego. Jeżeli z kolei dotacje celowe są powiązane z konkretnymi zadaniami polityki interregionalnej państwa, to subwencje ogólne muszą być korelowane przede wszystkim ze zdolnością regionów do finansowania swoich, stabilnie ukonstytuowanych zadań i kompetencji (zarówno własnych, jak i zleconych przez ustawy). Muszą to więc być subwencje wyrównawcze.

W ten sposób, poprzez przyjmowanie kolejnych założeń metodologicznych, powstała łańcuchówka zawierająca następujące niewiadome : wielkości udziałów samorządu województw we wpływach z podatków państwowych (VAT i PIT); ewentualne ustanowienie

⁵⁰ Postulat ten został zrealizowany w ustawie o finansach publicznych (art. 28 ust. 5, art. 80 i art. 110).

⁵¹ Dotychczas nie opracowano żadnego państwowego programu wieloletniego tego rodzaju.

odrębnych podatków i opłat regionalnych; globalną kwotę subwencji przeznaczonych na wyrównywanie dysproporcji w dostępie regionów do podatkowych źródeł dochodów.

Na tym etapie analizy przyjęto dodatkowe, uproszczone wprawdzie, lecz wygodne i raczej realistyczne założenie, iż dochody regionów z tytułu (nieistniejących jeszcze) podatków i opłat regionalnych nie zmieniają zasadniczo proporcji w faktycznych potencjałach finansowych regionów (a proporcje te znane były jedynie w orientacyjnym zarysie). Wówczas „łamigłówkę” zredukowano do trzech „niewiadomych”: wysokości udziału we wpływach z podatku od towarów i usług (VAT); wysokości udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz zasad ustalania globalnej kwoty subwencji wyrównujących rozpiętości w potencjałach podatkowych regionów z tytułu obydwu powyżej wskazanych podatków państwowych (regułą taką może być ustawowe odniesienie tej kwoty do całości lub części planowanych dochodów budżetu państwa).

3.4.2. Ekspercki projekt finansowania samorządu województwa

Poniżej przedstawiony tekst stanowi fragment eksperckiego projektu ustawy o samorządzie województwa. Ten projekt został przejęty przez rząd i wniesiony pod obrady Sejmu pod koniec 1998 r. Jednak oficjalny projektodawca wprowadził do pierwotnego tekstu wiele zmian i korekt. Często istotnie zmieniły one założenia, które przyjęto w pracach nad koncepcją samorządu województwa. Dlatego poniższy tekst ma dwie numeracje artykułów – pierwsza numeracja jest odautorska (nadana przed wkomponowaniem tej koncepcji w projekt całej ustawy) a druga numeracja (podana w nawiasie) jest zgodna z numeracją przyjętą w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁵². Drukiem zwykłym podane są te fragmenty koncepcji IBnGR, które bez zmian wniesiono do projektu rządowego; drukiem wytłuszczonym te fragmenty, które całkowicie usunięto; kursywą zaś zaznaczono te fragmenty koncepcji IBnGR, które zostały przez projektodawcę rządowego istotnie zmienione lub skorygowane.

Art. 1 (18)

1. Do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy:

(...)

- 4) podejmowanie uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej;
- 5) uchwalanie wieloletnich programów inwestycyjnych województwa;
- 6) uchwalanie budżetu województwa;
- 7) uchwalanie, szczegółowości układu wykonawczego budżetu województwa;
- 8) określanie zasad udzielania dotacji przedmiotowych i podmiotowych z budżetu województwa;
- 9) **podejmowanie uchwały w sprawie zamknięcia rachunków budżetu województwa;**

⁵² Dz. U. Nr 91, poz. 576.

10) rozpatrywanie sprawozdań z wykonania budżetu województwa, sprawozdań finansowych województwa oraz sprawozdań z wykonywania wieloletnich programów *inwestycyjnych* województwa;

11) podejmowania uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi z tytułu wykonania budżetu województwa;

(...)

Art. 2 (61)

1. Budżet województwa jest podstawą samodzielnej gospodarki finansowej województwa.

2. Budżet województwa jest planem finansowym obejmującym:

1) na okres roku budżetowego

a) *przewidywane* dochody województwa

b) **kwoty wydatków, jakie mogą być dokonane ze środków budżetu województwa**

c) źródła sfinansowania deficytu budżetowego, **gdy planowane wydatki z budżetu województwa przekraczają przewidywane dochody województwa**

d) rozdysponowanie nadwyżki budżetowej, **gdy przewidywane dochody województwa przekraczają planowane wydatki z budżetu województwa;**

2) wydatki związane z wieloletnimi programami **inwestycyjnymi** województwa, z wyodrębnieniem - *dla każdego z programów - wydatków, które mogą być poniesione w danym roku budżetowym.*

Art. 3 (62)

Zamieszczenie w budżecie województwa wydatków na określone cele nie stanowi podstawy zobowiązań wobec osób trzecich oraz roszczeń osób trzecich wobec województwa.

Art. 4 (63)

1. Budżet województwa jest uchwalany jako część uchwały budżetowej, **na okres** roku kalendarzowego, zwanego dalej rokiem budżetowym.

2. Sejmik województwa *określa* tryb prac nad projektem uchwały budżetowej, *ustalając* w szczególności:

1) terminy obowiązujące w toku prac nad projektem budżetu województwa,

2) obowiązki jednostek organizacyjnych województwa w toku prac nad projektem budżetu województwa,

3) wymaganą przez sejmik województwa szczegółowość projektu,

4) **wykaz regulacji, które winny być ujęte w uchwale budżetowej,**

5) **wymagane** materiały informacyjne, które zarząd winien przedłożyć sejmikowi przedkładając projekt uchwały budżetowej.

Art. 5 (64)

1. Uchwała budżetowa województwa składa się z budżetu województwa oraz z *przepisów regulacyjnych dotyczących spraw, które na mocy prawa budżetowego pozostawiono do*

uchwały sejmiku województwa lub też spraw wskazanych przez sejmik w uchwale, o której mowa w art. 4 ust. 2.

2. Uchwała budżetowa może zawierać wydatki na wieloletnie programy inwestycyjne, jeżeli:

1) dla każdego programu wieloletniego zostały odrębnie określone przez sejmik województwa:

- a) nazwa programu, jego cel i zadania, które będą finansowane z budżetu województwa,
- b) jednostka organizacyjna wykonująca program lub też koordynująca wykonywanie programu,
- c) okres realizacji programu i łączne nakłady finansowe,
- d) wysokość wydatków w poszczególnych latach realizacji programu ,

2) kolejne uchwały budżetowe zawierać będą nakłady na uruchomiony program w wysokości umożliwiającej jego terminowe zakończenie,

3) zmiana kwot wydatków na realizację programu *jest* skutkiem odrębnych uchwał sejmiku województwa zmieniających zakres wykonywania tego programu lub wstrzymujących jego wykonywanie.

Art. 6 (65)

1. *Uchwała budżetowa województwa powinna być uchwalona przed rozpoczęciem roku budżetowego.*

2. **Jeżeli uchwała budżetowa na dany rok budżetowy nie wejdzie w życie z początkiem roku budżetowego, to podstawą wykonywania budżetu województwa do momentu wejścia w życie uchwały budżetowej jest budżet województwa za poprzedni rok. Rozumie się przez to budżet województwa uwzględniający wszystkie zmiany dokonywane - w drodze nowelizacji uchwały budżetowej oraz w wyniku poprawnie dokonanych przeniesień wydatków - do dnia 30 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy.**

3. **W okresie wykonywania budżetu województwa na podstawie budżetu ubiegłorocznego obowiązują zasady określone przez prawo budżetowe.**

4. W przypadku, gdy dochody i wydatki państwa określa ustawa o prowizorium budżetowym, sejmik województwa może uchwalić prowizorium budżetowe województwa na okres objęty prowizorium budżetowym państwa.

Art. 7 (66)

1. Opracowanie i przedstawienie do uchwalenia projektu budżetu województwa, a także inicjatywa w sprawie zmian tego budżetu, należą do wyłącznej kompetencji zarządu województwa.

2. Zarząd przygotowuje i *przedkłada* sejmikowi województwa nie później niż *dnia 31 października roku poprzedzającego rok budżetowy:*

1) projekt budżetu województwa uwzględniający zasady prawa budżetowego oraz ustalenia sejmiku województwa, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 3,

2) projekt przepisów *regulacyjnych* uchwały budżetowej, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 4.

3) materiały informacyjne określone przez sejmik województwa w uchwale, o której mowa w art. 4 ust. 2 pkt 5.

3. Bez zgody zarządu sejmik województwa nie może wprowadzić w projekcie budżetu województwa zmian powodujących zwiększenie wydatków i jednocześnie zwiększenie deficytu projektowanego budżetu województwa, albo zmian powodujących zwiększenie przewidywanych dochodów bez jednoczesnego ustanowienia *nowego tytułu do poboru* dochodów.

Art. 8

Sejmik województwa nie może uchwalić budżetu z deficytem, który spowoduje, że w roku budżetowym lub w jakimkolwiek roku przypadającym po roku budżetowym, którego dotyczy uchwała budżetowa łączne obciążenia województwa wynikające z przypadających na dany rok:

1) spłat zaciągniętych zobowiązań finansowych oraz odsetek od tych zobowiązań,

2) spłat zobowiązań finansowych objętych poręczeniem i gwarancjami udzielonymi przez organy województwa

przekroczą 15 procent przewidywanych dochodów województwa.

Art. 9 (67)

1. Dochody własne stanowią zasadnicze źródło finansowania zadań województwa.

2. Dochodami własnymi województwa są:

1) **30 procentowy udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na terenie województwa,**

2) **15 procentowy udział we wpływach z podatku od towarów i usług pobieranego na terenie województwa, przy czym przez wpływy rozumie się wpłaty pomniejszone o dokonane zwroty,**

3) dochody realizowane przez jednostki budżetowe województwa oraz wpłaty innych jednostek organizacyjnych województwa ,

4) dochody z majątku województwa,

5) spadki, zapisy i darowizny na rzecz województwa ,

6) odsetki za nieterminowe przekazywanie udziałów, o których mowa w pkt 1 - 2,

7) inne dochody własne, pobierane na podstawie odrębnych przepisów.

3. Przekazanie województwu w drodze ustawy nowych zadań wymaga zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów, o których mowa w ust. 2 pkt 1,2 i 7.

Art. 10 (68)

Dochodami województwa mogą być:

1. subwencja wyrównawcza z budżetu państwa,
2. dotacje celowe z budżetu państwa i państwowych funduszy celowych na zadania wykonywane przez województwo **w ramach ustawowo określonych państwowych programów wieloletnich,**
3. dotacje celowe z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez województwo na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej,
4. dotacje celowe z budżetów gmin lub powiatów na zadania z zakresu samorządu terytorialnego szczebla podstawowego lub powiatowego wykonywane przez województwo na mocy porozumień zawartych z organami samorządu terytorialnego tych jednostek,
5. **dochody z samoopodatkowania się mieszkańców województwa,**
6. inne wpływy, pobierane na podstawie odrębnych przepisów.

Art. 11 (69)

1. Łączną kwotę subwencji wyrównawczej dla województw ustala się na poziomie 4 procent przewidywanych dochodów budżetu państwa w roku budżetowym, dla którego wykonuje się to obliczenie.

2. Zasady i kryteria rozdziału łącznej kwoty subwencji wyrównawczych określa odrębna ustawa.

3. Otrzymywanie subwencji wyrównawczej nie ogranicza samodzielności województwa w projektowaniu i wykonywaniu planu wydatków zawartego w budżecie województwa.

Art. 12 (70)

1. Za prawidłowe wykonanie budżetu województwa odpowiada zarząd województwa.

2. Zarządowi przysługuje wyłączne prawo:

1) *wyrażania zgody* na zaciąganie zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w ustawie budżetowej kwotach wydatków,

2) emitowania - w ramach upoważnień przyznanych przez sejmik województwa - papierów wartościowych **oraz zaciągania w inny sposób długu publicznego na sfinansowanie deficytu budżetowego,**

3) dokonywania wydatków budżetowych,

4) *projektowania* zmian w budżecie województwa,

5) dysponowania rezerwami budżetu województwa,

6) blokowania środków budżetowych.

3. Zarząd województwa zobowiązany jest do przedłożenia sejmikowi województwa w terminie do 30 września roku budżetowego, sprawozdania z wykonywania budżetu województwa, zawierającego:

1) sprawozdanie z wykonania budżetu województwa za okres od 1 stycznia do 30 czerwca, sporządzone na podstawie danych sprawozdawczych,

2) wstępną ocenę wykonania budżetu województwa za okres od 1 lipca do 30 września,

3) propozycje zmian w budżecie województwa.

Art. 13 (71)

1. Nie wolno zaciągać długu publicznego województwa bez upoważnienia wyrażonego bezpośrednio w uchwale budżetowej.

2. Zaciąganie zobowiązań finansowych i dokonywanie wydatków przez organy samorządu wojewódzkiego bez upoważnienia zawartego w budżecie województwa jest nieważne z mocy prawa.

3. Do zaciągania zobowiązań finansowych w imieniu województwa upoważniony jest zarząd województwa.

Art. 14 (72)

Gospodarka środkami finansowymi znajdującymi się w dyspozycji samorządu województwa jest jawna. Wymóg jawności jest spełniany między innymi przez:

1) obowiązek przedstawiania rzeczywistego przeznaczenia planowanych kwot wydatków budżetu województwa, w tym dotacji udzielanych z budżetu województwa,

2) jawność debaty budżetowej,

3) obowiązek opublikowania uchwały budżetowej oraz sprawozdań, o których mowa w art. 12 ust. 3 pkt 1 oraz w art. 16 ust. 1,

4) obowiązek poddawania sprawozdania z wykonania budżetu województwa badaniu przez niezależnego audytora i obowiązek ujawnienia wyników tego badania.

Art. 15 (73)

1. Bankową obsługę budżetu województwa wykonuje bank wybrany przez sejmik województwa w trybie określonym w *ustawie* o zamówieniach publicznych.

2. Zasady wykonywania obsługi bankowej określa umowa zawarta pomiędzy zarządem województwa i bankiem.

3. Zarząd województwa może lokować wolne środki budżetowe na rachunkach w innych bankach bez konieczności uzyskania odrębnej zgody sejmiku województwa.

4. Zarząd województwa może, w granicach upoważnień zamieszczonych w uchwale budżetowej, zaciągać kredyty bankowe w wybranych przez siebie bankach.

Art. 16

1. Zarząd województwa sporządza i zatwierdza w terminie trzech miesięcy od zakończenia roku budżetowego:

1) sprawozdanie z wykonania budżetu województwa, wraz z objaśnieniami,

2) sprawozdanie finansowe województwa obejmujące:

a) bilans województwa,

b) sprawozdanie o przepływach środków pieniężnych budżetu województwa.

3) sprawozdanie z wykonywania wieloletnich programów inwestycyjnych województwa,

2. Sprawozdania, o których mowa w ust. 1, zostają w terminie 7 dni od ich zatwierdzenia przez zarząd województwa przekazane:

1) sejmikowi województwa,

2) Regionalnej Izbie Obrachunkowej do zaopiniowania,

3) niezależnemu audytorowi wskazanemu przez sejmik województwa w uchwale o wykonywaniu budżetu województwa.

Art. 17

Komisja Rewizyjna rozpatruje sprawozdania, o których mowa w art. 16 ust. 1 oraz opinie Regionalnej Izby Obrachunkowej i audytora, a następnie przedstawia sejmikowi województwa w terminie do 31 sierpnia roku następującego po roku budżetowym:

1) projekt uchwały o zamknięciu rachunków budżetu województwa,

2) wniosek w sprawie absolutorium dla zarządu.

Art. 18

Sejmik województwa podejmuje uchwałę w sprawie zamknięcia rachunków budżetu województwa przed rozpatrzeniem wniosku w sprawie absolutorium dla zarządu i po zapoznaniu się z:

1) sprawozdaniem z wykonania budżetu województwa przedstawionym przez zarząd,

2) sprawozdaniem z wykonywania wieloletnich programów inwestycyjnych województwa,

3) sprawozdaniem finansowym oraz opinią niezależnego audytora,

4) opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej,

5) opinią komisji rewizyjnej.

Art. 19 (34)

1. Wniosek komisji rewizyjnej w sprawie absolutorium dla zarządu województwa jest podstawą oceny przez sejmik województwa działań zarządu jako organu odpowiedzialnego za wykonanie budżetu województwa.

2. Nieudzielenie absolutorium zarządowi jest równoznaczne z postawieniem wniosku o odwołanie zarządu.

Art. 20

1. Sprawozdanie z wykonania budżetu województwa, o którym mowa w art. 16 ust. 1 pkt 1 wykonywane jest w trybie i zakresie określonym przez prawo budżetowe.

2. Sprawozdanie finansowe, o którym mowa w art. 16 ust. 1 pkt 2 podlega badaniu i ogłaszaniu w trybie określonym w ustawie o rachunkowości.

3.4.3. Komentarz do projektu eksperckiego

Wszystkie propozycje regulacji zawarte w projekcie eksperckim miały na celu zapewnienie możliwie wysokiej efektywności gospodarowania zasobami finansowymi województwa. Dlatego do wyłącznej właściwości Sejmiku Województwa pozostawiono określanie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej (przy jednoczesnym ustaleniu minimalnego zakresu spraw objętych tą uchwałą) oraz uchwalanie wieloletnich programów inwestycyjnych województwa z równoczesnym wskazaniem zasad warunkujących powiązanie tych programów z budżetem województwa. Użycie słowa „wieloletnie” miało na celu sugestię potrzeby wykraczania poza jednoroczny horyzont uchwały budżetowej, a użycie słowa „inwestycyjne” miało na celu ograniczanie przedmiotu tych programów do konkretnych, mierzalnych, dających się precyzyjnie sformułować zamierzeń organów samorządu województwa (nie dobrą praktyką byłoby czynienie z ogólnikowego przepisu podstawy prawnej do uchwalania rozmaitych deklamacji i abstrakcyjnych deklaracji). Te przepisy projektodawca rządowy w całości przejął.

Natomiast propozycje związane z rozdzieleniem instytucji absolutorium od obowiązku zamknięcia rachunków budżetu województwa zostały przez projektodawcę rządowego odrzucone. W obydwu tych sprawach - zamknięcia rachunków budżetu i udzielania absolutorium proponowano przedstawianie Sejmikowi wszechstronnych informacji na temat gospodarki finansowej województwa. Źródłem tych informacji miały być sprawozdania: z wykonania budżetu województwa z I półroczu roku budżetowego; z wykonania budżetu województwa w całym roku budżetowym; z bilansu województwa; z przepływu środków pieniężnych budżetu województwa oraz z wykonywania wieloletnich programów inwestycyjnych województwa. Zakładano także, że Sejmik będzie dysponował opiniami Regionalnej Izby Obrachunkowej oraz niezależnego audytora w przedmiocie powyższych sprawozdań (zgodnie z założeniami innego projektu⁵³ opracowanego w IBnGR przewidywano, że tę funkcję będzie spełniał Generalny Inspektor Finansów Publicznych).

W wersji eksperckiej nie przewidywano (w przeciwieństwie do uchwalonej później ustawy o finansach publicznych) możliwości uchwalenia budżetu województwa przez organ (instytucję, podmiot) inny niż Sejmik Województwa. Ekspercka wersja projektu ustawy dość rygorystycznie normowała harmonogram prac nad projektem budżetu województwa, zakładając, iż nieuchwalenie budżetu przed rozpoczęciem roku budżetowego musi skutkować pewnymi ograniczeniami w swobodzie dokonywania wydatków budżetowych. Te propozycje również nie zostały przejęte przez projektodawcę rządowego. Przejęto natomiast propozycję ekspercką, zakładającą możliwość uchwalenia prowizorium budżetowego województwa

⁵³ *Projekt ustawy o finansach publicznych oraz projekt ustawy o Generalnym Inspektorze Finansów publicznych wraz z założeniami do ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, opracowywany w IBnGR w latach 1996 –1998 przez zespół w składzie: W. Misiąg, A. Mierzwa, Z. Gilowska, a następnie opublikowany przez IBnGR w czerwcu 1998 r.

wówczas, gdy w analogicznym okresie obowiązuje ustawa o prowizorium budżetowym w odniesieniu do gospodarki budżetowej państwa.

Projektodawca rządowy przejął także wszystkie fragmenty wersji eksperckiej, zakładające wzmocnienie (w stosunku do uprzednio obowiązujących przepisów w odniesieniu do gmin) praw i obowiązków Zarządu jako organu odpowiedzialnego za prawidłowe wykonywanie budżetu województwa. Do wyłącznej kompetencji Zarządu przekazano nie tylko opracowanie projektu budżetu województwa, lecz również inicjatywę w sprawie zmian budżetu. Zarząd musi także wyrazić zgodę na wprowadzenie przez Sejmik takich zmian w projekcie budżetu, które prowadziłyby albo do powiększenia wydatków i powiększenia planowanego deficytu budżetowego, albo zakładałyby powiększenie przewidywanych dochodów bez jednoczesnego ustanowienia nowego tytułu do poboru dochodów województwa. Zarząd uzyskał też kilka uprawnień o charakterze wykonawczym, których posiadanie ułatwia realizację uchwały budżetowej, a które prawo budżetowe określało niezbyt jasno lub pozostawiało je do dyspozycji organu stanowiącego.

Projektodawca rządowy przejął też (ale nie do projektu ustawy o samorządzie województwa, lecz do rządowego projektu ustawy o finansach publicznych) propozycje regulacji dotyczących deficytu budżetowego i zaciągania zobowiązań finansowych. Chodzi o prawo do uchwalenie budżetu z deficytem (ale pod warunkiem wskazania źródeł sfinansowania deficytu budżetowego oraz utrzymania się w limicie łącznych obciążeń województwa przewidywanymi spłatami zaciągniętych zobowiązań finansowych) a także o zakaz zaciągania długu publicznego województwa bez upoważnienia wyrażonego bezpośrednio w uchwale budżetowej. W szczególności dotyczy to zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków z budżetu województwa.

Największe odstępstwa od wersji eksperckiej dotyczą systemu dochodów województwa. W tej sprawie projektodawca rządowy zrezygnował z propozycji eksperckich i nie przedstawił własnych, odsuwając problematykę dochodów do innej ustawy (była to uchwalona w dniu 26 listopada 1998 r. ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2000). Z kolei ustawa o dochodach JST większość dylematów metodologicznych pominęła (por. pkt 3.2. niniejszego raportu). Wersja ekspercka ustawy o samorządzie województwa zawierała dość daleko idące propozycje.

Przede wszystkim, wersja ekspercka zakładała dominację dochodów własnych województwa jako odzwierciedlenie intencji uczynienia z samorządu województwa podmiotu zdolnego do projektowania własnej strategii rozwoju regionalnego. Unikając projektowania norm abstrakcyjnych bądź blankietowych, podjęto próbę syntetycznego uściślenia najbardziej prawdopodobnych, tj. realnych i zasadnych statystycznie źródeł zasilania finansowego budżetu województwa. Ponieważ system dochodów województwa składał się z samych „niewiadomych”, to punktem wyjścia (a ściślej główną „kotwicą”) rozumowania było rozważenie terytorialnych skutków przemieszczenia do budżetów województw kwoty

równoważnej 5% PKB. Dzisiaj wiadomo, że rozumowanie to straciło sens z chwilą wejścia w życie reformy sposobu finansowania zadań z zakresu ochrony zdrowia, tj. wraz z utworzeniem kas chorych jako pośredników finansowych pomiędzy podatnikami (płatnikami obowiązkowych składek na ubezpieczenia zdrowotne) a wykonawcami usług medycznych. Jednak warto prześledzić rozumowanie towarzyszące powstawaniu wersji eksperckiej dla zrozumienia negatywnych skutków powstania systemu *quasi*- ubezpieczeniowego na system dochodów JST, zwłaszcza szczebla powiatowego i wojewódzkiego.

Rozumowanie wspierano rachunkami symulacyjnymi na podstawie danych z wykonania budżetu państwa w 1995 r. oraz na wynikach badań niezależnych ekspertów, którzy przeprowadzili próby orientacyjnego szacowania terytorialnych struktur dochodów i wydatków sektora rządowego administracji publicznej⁵⁴. Zastrzegano przy tym, że rozumowanie to może być obarczone istotnymi błędami, ale jego rezultaty mogłyby stać się punktem wyjścia do rzeczowej debaty o źródłach dochodów samorządu województwa. (Debata taka nie odbyła się do dzisiaj, a projekt ustawy o dochodach JST rząd przesłał we wrześniu 1998 r. bez żadnego uzasadnienia statystycznego.)

Ponieważ założenie przemieszczenia do budżetów województw kwot równoważnych 5% PKB stanowiło „kotwicę” całego rozumowania, to ważne było wskazanie jego przesłanek i statystycznego uzasadnienia. W warunkach 1995 r. przemieszczana byłaby kwota równoważna ok. 17,1% dochodów ogółem budżetu państwa lub równoważna ok. 15,7% wydatków ogółem zrealizowanych z budżetu państwa. Oczywiście, istotną częścią wydatków budżetu państwa były wydatki z istoty swej „nieprzemieszczalne” terytorialnie i z tej racji nie wchodzące do „puli” podlegającej decentralizacji. Dotyczyło to zwłaszcza obsługi długu publicznego (ok. 15,7% wydatków ogółem) oraz dotacji do państwowych funduszy celowych (ok. 18,2% wydatków ogółem). Inna z kolei część wydatków budżetu państwa była bardzo precyzyjnie lokowana terytorialnie i przekazywana samodzielny podmiotom ustrojowo-prawnym (gminy). W warunkach 1995 r. były to subwencje ogólne i dotacje celowe dla gmin na łączną kwotę równoważną ok. 7,2% wydatków ogółem budżetu państwa. Jest oczywiste, że te kategorie wydatków nie powinny wchodzić w skład analiz symulacyjnych przemieszczeń środków finansowych dla samorządu województw. Jeżeli od tak pomniejszonej puli wydatków budżetu państwa (58,9% wydatków ogółem) odjęto wszystkie wydatki z części 30 (MON) oraz połowę dotacji dla szkół wyższych i połowę dotacji dla podmiotów gospodarczych (wszak województwa miały zyskać pewne uprawnienia w zakresie prowadzenia szkół wyższych oraz formułowania i wykonywania własnych strategii rozwoju regionalnego) a równocześnie uwzględniono niektóre wydatki socjalne wykonywane przez

⁵⁴ Wykorzystano opracowanie St. Owsiaaka, P. Kurowskiego i K. Stepanika zatytułowane „*Finansowe aspekty redystrybucji pieniężnych środków publicznych w przekroju przestrzennym*” (Kraków, styczeń 1997 r., maszynopis powielony) oraz raport końcowy projektu OMEGA II (PL. 9208 - 01 - 03 - 03) wykonany przez Zespół pod kierunkiem J. Płoskonki zatytułowany „*Budżety wojewódzkie.: Stan i obiektywizacja podziału środków budżetowych*” (Kielce, grudzień 1996 r., maszynopis powielony).

ZUS (wyплаты zasiłków pielęgnacyjnych), to pula środków alokowanych przestrzennie i hipotetycznie podlegających decentralizacji zmniejszyła się do poziomu równoważnego 48,2% globalnych wydatków oraz 50,7% globalnych dochodów budżetu państwa w 1995 r. (równocześnie ok. 15% PKB). Przemieszczenie równoważne 5% PKB odnosiło się więc do niespełna jednej szóstej wszystkich wydatków budżetu państwa w warunkach 1995 r. Relacja budżetu państwa do PKB zmalałaby z ok. 29,3% do ok. 24,3%. Oczywiście, równoczesne utworzenie powiatów samorządowych przypuszczalnie podwoiłoby budżetowo - finansowe skutki decentralizacji systemu budżetowego.

Rozumowanie powyższe zakładało przekazanie organom województwa takich uprawnień i obowiązków w zakresie specjalistycznych usług ochrony zdrowia, jakie przysługują administracji rządowej. Rozumowanie to traciło wartość poznawczą w przypadku przekazania odrębnym instytucjom (typu korporacyjno - usługowego) środków publicznych dotychczas przeznaczanych na finansowanie publicznego systemu ochrony zdrowia. Przygotowując wersję ekspercką ustawy o samorządzie województwa, uznano że w takim przypadku bezużyteczne stałyby się rozważania o decentralizacji terytorialnej (tj. terytorialnej decentralizacji zadań i kompetencji państwa), a założenia ustrojowe rozwoju instytucji samorządu terytorialnego - z tworzeniem samorządu powiatowego i samorządu województwa – traciłyby racjonalne przesłanki metodologiczne. (por. pkt 4.5 niniejszego raportu).

Następnie analizowano rozmaite zestawienia parametrów określających wysokość udziałów budżetu województwa we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku od towarów i usług. Zauważono przy tym, iż zróżnicowania terytorialnych struktur wpływów z tych właśnie podatków są w pewnym stopniu komplementarne (wysokie wpływy z jednego tytułu niekiedy współistnieją z niskimi wpływami z drugiego tytułu). Kryterium oceny trafności doboru wartości tych parametrów były porównania wydajności obydwu źródeł zasilania finansowego z szacunkowymi kwotami wydatków administracji rządowej według poszczególnych województw⁵⁵. Wydatki te oszacowano „dyslokując” przestrzennie część wydatków sektora rządowego (ujęto jednocześnie niektóre wydatki budżetu państwa i wydatki państwowych funduszy celowych) wyższą od uprzednio rozważanej (48,2% wydatków ogółem budżetu państwa) o ok. 35,8%. Stąd, dla zachowania porównywalności przeprowadzanych analiz symulacyjnych, a także dla uniknięcia zbyt dużych niedokładności w szacunkowych poziomach wydatków z budżetu państwa - według poszczególnych województw - przyjęto założenie dostosowania poziomu zasilania finansowego regionów do kwot równoważnych ok. 11,5% wydatków sektora rządowego (a nie 15,7% wydatków budżetu państwa, które stanowiłyby prosty odpowiednik globalnej skali przemieszczenia dochodów publicznych z budżetu państwa do budżetów województw). W obliczeniach tych „funkcję regionów” pełniły odpowiednio pogrupowane dotychczasowe

⁵⁵ Według informacji zawartych w raporcie J. Płoskonki „*Budżety wojewódzkie.: Stan i obiektywizacja podziału środków budżetowych*”, op. cit., s. 116 i nast.

województwa⁵⁶. Wprawdzie zabieg ten nie mógł być utożsamiany ani z liczbą (rozważano 12 dużych województw), ani z zasięgiem terytorialnym przyszłych regionów, lecz na pewno umożliwiał dostęp do informacji o potencjałach podatkowych obszarów „pełniących funkcję regionów” a także do informacji o skali wydatków regionalnych. Przy ustalaniu potencjałów podatkowych hipotetycznych regionów wykorzystano dane o wysokości wpływów do budżetu państwa dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych (85% wpływów ogółem, 15% wpływów ogółem przekazywano gminom) i z podatku od towarów i usług (100% wpływów ogółem).

Najbardziej zbliżone kwoty dochodów hipotetycznych regionów i kwoty wydatków hipotetycznych regionów wskazała następująca kombinacja: 30% udział we wpływach ogółem z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT); 15% udział we wpływach (tj. wpłatach pomniejszonych o dokonywane zwroty) z podatku od towarów i usług (VAT). Kombinacja taka zapewniała środki finansowe równoważne ok. 80% przewidywanych wydatków regionów, gwarantując równocześnie pełną finansową „samowystarczalność” jednego regionu, oraz niewielki tylko niedobór środków finansowych w czterech następnych regionach. W pozostałych przypadkach konieczne byłoby przekazywanie regionom subwencji wyrównawczej, lecz jej globalna kwota stanowiłaby zaledwie 20% łącznych przewidywanych wydatków regionów. W najslabszych podatkowo regionach wpływy z tytułu obydwu udziałów wystarczyłyby na sfinansowanie połowy ich wydatków.

Projektowany układ parametrów systemu dochodów samorządu województwa (30% udział we wpływach z PIT oraz 15% udział we wpływach z VAT) miał istotne wady. Główną wadą była dominacja dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, który w perspektywie następnych lat charakteryzuje się malejącą dynamiką wpływów. Stwarzało to pewne zagrożenie dla stabilności poziomu finansowego zasilania regionów, lecz równocześnie dawało szansę na urzeczywistnienie dążeń do przekształcenia „udziału we wpływach” w „regionalny dodatek” w dalszej perspektywie. W wersji eksperckiej liczone też na pojawienie się nacisków ze strony samorządu terytorialnego, zwłaszcza szczebla wojewódzkiego, na redukcję listy ustawowych zwolnień i ulg w PIT oraz na objęcie nim szerszych kategorii przychodów (np. z działalności rolniczej). Naciski takie sprzyjałyby uproszczeniu modelu opodatkowania dochodów osobistych, zmniejszeniu kosztów poboru tego podatku oraz obniżaniu stawek podatkowych.

Uzupełniającym źródłem dochodów dla projektowanych wartości udziałów w podatkach państwowych, była subwencja wyrównawcza przekazywana regionom o niższym potencjale podatkowym. Globalna jej kwota byłaby ustalana na poziomie 4% planowanych dochodów budżetu państwa. Punktem wyjścia rachunku była kwota dochodów budżetu państwa zrealizowana w 1995 r. pomniejszona o kwotę 11,47 mld zł hipotetycznie przekazywaną regionom poprzez udziały w podatkach państwowych, a następnie pomniejszona o kwotę ok.

⁵⁶ Tamże, s. 129.

1,7 mld zł równoważną tzw. udziałowi w PIT należnemu dużym miastom, którego wprowadzie w 1995 r. jeszcze nie było, ale który z dniem 1 stycznia 1996 r. obniżył dochody budżetu państwa o ok. 6% wpływów ogółem z PIT.

Porównanie propozycji eksperckich z realiami III kwartału 1999 r. ukazuje skalę rozbieżności pomiędzy obiema koncepcjami. Dochody własne samorządu województw (w wersji eksperckiej tworzące 80% dochodów ogółem) stanowią zaledwie 21,3 % dochodów wykonanych w I półroczu 1999 r. (oraz 20,4% dochodów zaplanowanych na cały 1999 r.), a dotacje celowe z budżetu państwa – kategoria dochodów zmarginalizowana w propozycji eksperckiej – wyniosły aż 31,4 % dochodów wykonanych w I półroczu 1999 r. (na cały 1999 r. zaplanowano 40,3 %). Subwencje ogólne – wobec 20% dochodów ogółem w propozycji eksperckiej – stanowiły w I półroczu 47,3 % dochodów ogółem (na cały rok zaplanowano 39,3 %) ⁵⁷.

IV. Decentralizacja finansów publicznych

Samorząd terytorialny znalazł się w Polsce w dość zastanawiającym położeniu. Z jednej strony nikt nie kwestionuje jego osiągnięć i pozytywnego wpływu na procesy transformacji ustrojowej. Z drugiej zaś strony rozwój instytucji samorządu terytorialnego napotyka na kolejne przeszkody. Najpierw była blokada zmian w organizacji terytorialnej kraju (przerwana dopiero uchwaleniem 2 kwietnia 1997 r. nowej Konstytucji) a obecnie – po utworzeniu nowego zasadniczego podziału terytorialnego kraju – jest to zablokowanie decentralizacji finansów publicznych. W rezultacie samorząd terytorialny nie ma stabilnego systemu dochodów. Stan finansów publicznych również nie jest dobry, pomimo utrzymywania się wysokiego poziomu scentralizowania władztwa finansowego państwa.

4.1. Oczekiwania

Reforma organizacji terytorialnej uruchomiła skomplikowany proces zmian administracyjnych (nowe jednostki samorządu terytorialnego natychmiast przystąpiły do budowy własnego aparatu administracyjnego), kompetencyjnych (na mocy stosownych ustaw nowe jednostki samorządu terytorialnego otrzymały obowiązki dotychczas ciążące na administracji rządowej), majątkowych (nowe jednostki samorządu terytorialnego sukcesywnie wyposażane są w majątek dotychczas należący do Skarbu Państwa) i finansowych (nowe jednostki samorządu terytorialnego otrzymały rozmaite źródła zasilania finansowego, zmieniono także dotychczasowy system finansów publicznych).

Kilkuletnie blokowanie rozwoju samorządu terytorialnego wykreowało wiele nadziei na pozytywne zmiany w funkcjonowaniu państwa. W zamierzeniach projektowych i pracach koncepcyjnych ⁵⁸ reforma samorządowa nie była bytem samoistnym ani celem

⁵⁷ Por. „Analiza sytuacji finansowej powiatów, miast na prawach powiatu, województw samorządowych” za I półrocze 1999 r., op. cit., por. przypis nr 33.

⁵⁸ Por. Z. Gilowska, W. Misiąg, *Decentralizacja polskiego systemu budżetowego*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 1995; Z. Gilowska, *Jak dokończyć reformę samorządową*, Instytut Badań nad

wypreparowanym z otoczenia ekonomiczno-społecznego. Miała pełnić rolę instrumentu do przeprowadzenia zmian w organizacji i funkcjonowaniu całego państwa.

Szczególnie istotne oczekiwania odnosiły się do następujących grup zagadnień:

- utworzenia sprawnej, kompetentnej, elastycznej i oszczędnej w działaniu administracji publicznej, której samorząd terytorialny przejąłby odpowiedzialność za zdecydowaną większość usług publicznych wykonywanych w całości lub częściowo bezpłatnie, a administracja rządowa wzmocniłaby swoją zdolność podejmowania wyzwań w sprawach strategicznie ważnych dla całego państwa;
- wykorzystania decentralizacji terytorialnej (tj. decentralizacji realizowanej poprzez rozwój instytucji samorządu terytorialnego) do przekształcania państwa w podmiot organizowany zgodnie z zasadą subsydiarności, gwarantującą grupom społecznym i poszczególnym obywatelom systematyczny zwrot uprawnień zawłaszczanych w poprzednim ustroju przez aparat państwowy;
- jawności działania administracji publicznej, poprzez zapewnienie obywatelom szerokiego dostępu do informacji o działalności tej administracji (zgodnie z art. 61 ust. 1 Konstytucji);
- wzmocnienia obywatelskiej kontroli finansów publicznych poprzez reformę prawa finansów publicznych funkcjonalnie powiązaną z decentralizacją władzy publicznej oraz utworzenia przejrzystego systemu finansów publicznych;
- utworzenia samorządu województw jako silnych podmiotów polityki rozwoju regionalnego, uprawnionych do formułowania i realizowania własnych priorytetów tej polityki;
- racjonalizacji sieci instytucji tworzących lokalne rynki usług publicznych oraz ich organizacyjne „domknięcie” w obszarach poszczególnych powiatów;
- wykorzystania instytucji samorządu terytorialnego do inicjowania, koordynowania i wspierania procesów modernizacyjnych (reformy sektorowe) oraz przejęcia części politycznej odpowiedzialności za te procesy (obniżanie stopnia centralnej koncentracji konfliktów społecznych nieuchronnych w przebiegu reform sektorowych).

Powyższy rejestr można oczywiście wydłużyć, lecz istota zagadnienia pozostanie ta sama – z reformą samorządową wiązano bardzo poważne nadzieje na rozwój idei społeczeństwa obywatelskiego. Samorząd terytorialny miał zastąpić sektorową (branżową) orientację obywatelską poprzez przejęcie większości funkcji sektorowo zorganizowanej administracji rządowej.

Gospodarką Rynkową, Gdańsk 1996; Z. Gilowska, J. Płoskonka, St. Prutis, M. Stec, E. Wysocka, *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym*. Raport Instytutu Spraw Publicznych, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 8-9; Z. Gilowska, A. Mierzwa, W. Misiąg, *Stan i kierunki reformy sektora publicznego w Polsce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 1997;

Zasadne jest postawienie pytania o przyczyny unikania decyzji decentralizujących: finanse publiczne; system budżetowy oraz odpowiedzialność za sprawne zarządzanie i zapewnianie państwu lepszych warunków do długofalowego rozwoju gospodarczego.

Paradoksem jest, że decentralizacja nadal nie jest uważana za ważną dla pomyślnego rozwoju państwa i gospodarki. Wiadomo, że państwo musi prowadzić głębokie reformy wewnętrzne by zmniejszać napięcia w systemie finansów publicznych i przygotować rezerwy niezbędne do skutecznego przeprowadzenia reform systemu zabezpieczeń społecznych (zwłaszcza systemu emerytalno- rentowego). W tych dążeniach nie wolno liczyć na pozytywy utrzymywania wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, ponieważ jest on instytucjonalnie hamowany (np. utrzymywaniem wysokiej stopy obciążeń fiskalnych oraz rozbudowanym systemem subsydiowania niektórych branż przemysłu ciężkiego). Dodatkowo, „ratujące finanse publiczne” przychody z prywatyzacji majątku państwowego powoli się wyczerpują. Są to zresztą wpływy nadzwyczajne, nie mogące służyć do trwałego zmniejszania napięć finansowych. Problem decentralizacji wpisuje się więc w splot działań wyznaczających obszar określony jako polska racja stanu, w którym wszelkie opóźnienia i zaniechania przynoszą skutki o poważnym znaczeniu.

Rozwój instytucji samorządu terytorialnego powinien być narzędziem decentralizowania państwa. Rozwój ten polega na powiększaniu uprawnień istniejących JST i na tworzeniu jednostek nowych. Jednak przekazywanie samorządowi terytorialnemu kolejnych uprawnień musi mieć trwały, ustrojowy charakter. Dlatego najpierw państwo powinno określić swoje funkcje w nowych warunkach społeczno-gospodarczych. Dopiero potem państwo może reorganizować się według zasady subsydiarności, decentralizując swoje struktury i systemy finansowe.

Wykorzystanie zasady subsydiarności do reorganizowania państwa może być sprawnym narzędziem unikania decentralizowania „pokus” państwa opiekuńczego, którym Polska wprawdzie nigdy nie była, lecz istnieją utopie, by właśnie taka się stała w efekcie transformacji ustrojowej. Zasada subsydiarności narzuca kolejność - najpierw państwo określa swoje uprawnienia i powinności, kierując się przyjętymi uprzednio normami konstytucyjnymi, uzgodnionymi standardami cywilizacyjnymi i możliwościami finansowymi, a dopiero potem rozdziela określone zadania pomiędzy różne formy władzy publicznej. Decentralizacja powinna więc być ściśle powiązana ze zmniejszaniem ingerencji państwa (włącznie z ingerencją jednostek samorządu terytorialnego, stanowiących konstytucyjną część struktur państwowych) wszędzie tam, gdzie państwo próbuje wyręczać aktywność pojedynczych obywateli, rodzin, środowisk pracowniczych i zawodowych.

Zasada subsydiarności w transformacji scentralizowanych państw postkomunistycznych wymaga zatem nie tylko decentralizacji, lecz także deregulacji w najszerszym znaczeniu tego słowa. Część swoich fikcyjnych (niewykonywalnych lub nie wykonywanych) funkcji

państwo powinno usunąć, a część na nowo określić - definiując precyzyjnie tak uprawnienia obywateli, jak i szczeble odpowiedzialności po stronie struktur władzy publicznej.

Deregulacja powinna być skoordynowana z decentralizacją, a w wielu przypadkach - decentralizację wyprzedzać. Wydaje się bowiem, że istotna część barier stawianych przed reformą ustrojowo - terytorialną jest bezpośrednią konsekwencją utrzymywania się „zbyt dużego państwa”, państwa z równie skomplikowaną strukturą zadań i instytucji, co niedookreśloną pulą „pieniędzy” do ewentualnego podziału z samorządem terytorialnym. W Polsce nie przeprowadzono deregulacji a decentralizacja ma w istotnym stopniu charakter „pozbywania się” obowiązków najbardziej kłopotliwych (z niektórymi państwo nigdy nie potrafiło uporać się sprawnie i skutecznie) lub też decentralizowania trudności budżetowych. Często samorząd terytorialny otrzymuje zbyt niskie środki finansowe na wykonywanie swoich obowiązków, wcale nierzadkie są też przypadki przekazywania obowiązków (np. opracowywania strategii rozwoju regionalnego przez samorząd województw lub prowadzenie centrów pomocy rodzinie przez samorzady powiatowe) bez żadnych środków finansowych.

4.2. Problem kolejności i koordynacji reform

Decentralizacja jest w zasadzie procesem zmiany rozkładu władzy publicznej. Decentralizacja musi każdorazowo bardzo precyzyjnie wskazywać nowe podmioty tej władzy przejmujące odpowiedzialność za zadania publiczne uprzednio wykonywane przez scentralizowany aparat administracji rządowej. Ta pozornie oczywista konstatacja, wcale nie zawsze jest za taką uważana. W zamęcie transformacyjnym mianem „decentralizacji” bywają określane wszelkie próby rozpraszania władzy publicznej, chociaż ich efektem bynajmniej nie jest ład ustrojowy i porządkowanie sieci instytucji bezpośrednio odpowiedzialnych za wykonywanie zadań publicznych. Po upływie 10 miesięcy od utworzenia samorządu powiatu i samorządu województwa nie powstała prosta „mapa” prezentująca podział zadań i podział odpowiedzialności. Zagadnienie to można bardzo wyraźnie obserwować na przykładzie tzw. reform strukturalnych, tj. reform zmierzających do zmiany struktur poszczególnych segmentów sektora publicznego i sektora prywatnego. W tych zamierzeniach – dotychczas mało owocnych – decydujące znaczenie posiada administracja rządowa.

Nie nastąpiło – kluczowe dla powodzenia reform sektorowych - odróżnienie tych reform od zmian ustrojowych (tutaj najważniejszym *novum* jest utworzenie samorządu powiatowego i samorządu województwa) i nie nastąpiła żadna próba wykorzystania samorządu terytorialnego do animowania, wspierania i koordynowania reform sektorowych oraz do przejścia chociaż części odpowiedzialności politycznej za ich przebieg. Reformy sektorowe są prowadzone tak jakby w Polsce nie nastąpiła istotna zmiana ustrojowa, a samorząd terytorialny jest w nich traktowany jak przysłowiowy „kwiatek do kożucha”.

Nie tylko następuje wdrażanie reform sektorowych (np. w systemie ochrony zdrowia) lub dyskutuje się o takich reformach (np. w zakresie modernizacji obszarów wiejskich) tak jakby samorząd terytorialny nie istniał. Niektóre z tych reform świadomie osłabiły instytucję

samorządu terytorialnego w Polsce niejako podwójnie. Dotyczy to zwłaszcza reformy sposobu finansowania usług z zakresu ochrony zdrowia. Po pierwsze, reforma ta odebrała nowym JST ponad połowę pierwotnie dla nich przewidywanych środków finansowych⁵⁹. Po drugie, ta reforma w ogóle nie mogłaby być zrealizowana, gdyby nie powstały nowe JST. To właśnie samorząd powiatowy i samorząd województwa obarczono odpowiedzialnością za „sieć placówek ochrony zdrowia” i przypisano wyjątkowo niejasne obowiązki w zakresie tworzenia tej sieci i jej korygowania (nie przekazując na ten cel żadnych środków finansowych). O powiaty i województwa toczono wielomiesięczny zacięty spór, a tymczasem znacznie więcej środków finansowych przekazano instytucjom będącym pośrednikiem finansowym.

Nie nastąpiła postulowana przez ekspertów konsolidacja finansów publicznych⁶⁰, lecz uruchomiono proces przeciwny - oddzielono prawie 15% (w warunkach 1998 r.) środków finansowych koncentrowanych w budżecie państwa i przekazano je do kas chorych.

Nie ulega wątpliwości, że zmiany w sposobie finansowania usług z zakresu ochrony zdrowia niesłuchanie osłabiły nowe szczeble samorządu terytorialnego. Osłabiły też państwo pełniące rolę bezsilnego gwaranta normy art. 67 ust. 2 Konstytucji. Wzmocniła się biurokracja.

Administracja wygrała kolejny etap sporu toczonego przez zwolenników reformy terytorialnej ze zwolennikami reform branżowych. „Samorządowcy” od 1991 r. apelują o wzmocnienie instytucji samorządu terytorialnego, dostarczając stosy argumentów pozytywnych⁶¹. Natomiast „branżyści” od lat walczą o własne trajektorie reform. W latach 1993 - 1995 walczyły centrale oświatowych związków zawodowych. Dlatego gminy przejęły prowadzenie szkół podstawowych dopiero z dniem 1 stycznia 1996r., czyli co najmniej dwa lata za późno⁶². Ta część gry kosztowała podatników ponad 100 bln starych złotych (trzykrotne tzw. oddłużanie oświaty, ciągnące się latami zaległości w regulowaniu zobowiązań) oraz przyniosła znaczące straty w postaci degradacji bazy materialnej edukacji szczebla podstawowego.

⁵⁹ Łączne dochody samorządów powiatowych i samorządów województw stanowią niespełna 70% wpływów ze składek na powszechne ubezpieczenie zdrowotne.

⁶⁰ Postulowana również przez przeciwników reformy samorządowej np. przez Jadwigę Staniszkis domagającą się „przywrócenia finansów publicznych państwu” („Rzeczpospolita” z 24 marca 1998 r.)

⁶¹ Osobiście oszacowałam na podstawie ankiet z prawie 1600 gmin dorobek inwestycyjny gmin (wodociągi, sieci kanalizacyjne, ciepłociągi, wysypiska śmieci, oczyszczalnie ścieków, drogi asfaltowe i drogi utwardzone) z okresu I kadencji organów samorządu gminnego. Por. *Gminy gospodarujące*, Krajowy Instytut Badań Samorządowych, Poznań 1994.

⁶² Na mocy ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 34, poz. 198) gminy powinny obligatoryjnie przejąć prowadzenie szkół podstawowych z dniem 1 stycznia 1994 r., a przed tym terminem mogły przejmować to zadanie w drodze fakultatywnych porozumień zawieranych z administracją oświatową. Termin 1 stycznia 1994 r. był powszechnie krytykowany jako wyznaczony nieufnością wobec samorządu terytorialnego. W efekcie oporu stawianego przez związki zawodowe pracowników oświaty (obawiających się zmiany pracodawcy rządowego na pracodawcę samorządowego) termin ten był dwukrotnie przesuwany pod pretekstem potrzeby przygotowania odpowiednio stabilnych instrumentów finansowania zadań oświatowych gmin. Instrumenty takie nie powstały do chwili obecnej.

Od połowy 1996 r. do gry włączyła się służba zdrowia. Jej pomysłem na usprawnienie systemu ochrony zdrowia (a zwłaszcza na niedostatek środków finansowych) nie było przeczekanie zmian (tak jak to miało miejsce w oświacie), lecz kasy chorych oraz powszechne ubezpieczenia zdrowotne. Pomijając koszty projektowanej regulacji⁶³, nie zauważano ustrojowych wad systemu „upaństwowionych” ubezpieczeń zdrowotnych.

Z finansowego punktu widzenia koncepcja powszechnych ubezpieczeń zdrowotnych jest udaną próbą kolejnego wyodrębnienia poza system budżetowy części dochodów z tytułu danin publicznych. Nie może to przynieść dobrych efektów ekonomicznych, ponieważ cała struktura organizacyjna kas chorych musi funkcjonować podobnie do typowej administracji specjalnej (z jeszcze mniejszym zakresem odpowiedzialności politycznej).

A już następne branże ustawiają się w kolejce - podobno bez sensu byłoby decentralizować walkę z bezrobociem. Sugeruje się⁶⁴, że powiat jest za mały (na co? bo przecież nie na sensowne wypłacanie zasiłków), a województwo za duże (na co? bo przecież nie na aktywizację gospodarczą, która jest jedynym skutecznym sposobem przeciwdziałania bezrobociu). Przeciwdziałanie bezrobociu w 1999 r. było wyodrębnione w postaci administracji specjalnej. A zatem następna pula środków finansowych przewidywanych dla powiatów i województw⁶⁵ nie była im przekazana w chwili opracowywania ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Żadnego uszczerbku nie doznał stan posiadania środków finansowych oraz instytucji branżowych związanych z Ministerstwem Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, Agencja Modernizacji i Restrukturyzacji Rolnictwa), z Ministerstwem Transportu (zachowującym 40% środków przeznaczanych na finansowanie dróg publicznych na mocy ustawy o finansowaniu dróg publicznych, pomimo że drogi krajowe stanowią obecnie zaledwie 5% długości wszystkich dróg publicznych w Polsce), z Ministerstwem Ochrony Środowiska, itd.

4.3. Ekonomiczne cele decentralizacji

Obecny system finansów publicznych jest nadal scentralizowany, a nowe JST finansowane są głównie transferami z budżetu państwa. Udział tych transferów w dochodach ogółem samorządów powiatowych przekracza 95%, natomiast w dochodach ogółem samorządów województw wynosi ok. 80%. W najstarszych JST, czyli w gminach – reaktywowanych już w połowie 1990 r.- udział transferów z budżetu państwa przekracza 40% dochodów ogółem (choć w pierwszym roku samodzielności budżetowej gmin udział ten nie przekraczał 25%). Ten stan rzeczy powinien zmienić się z powodu konieczności

⁶³ Obliczono je w grudniu 1997 r. na ok. 1,9% PKB, por. Z. Gilowska, *Potencjalne scenariusze decentralizacji oraz ich szacunkowe skutki makroekonomiczne*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Working paper, Gdańsk, grudzień 1997.

⁶⁴ Spór o przekazanie do JST dotychczasowych uprawnień tzw. administracji pracy zakończył się pomyślnie dla samorządu terytorialnego, chociaż nadal trwają dyskusje o sposobach finansowego oddziaływania Krajowego Urzędu Pracy na JST

⁶⁵ Szerzej por. Z. Gilowska: *Finanse województwa samorządowego*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 3; a także Z. Gilowska, J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, E. Wysocka: *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym*, op. cit.

przekazania samorządowi terytorialnemu należnej mu części dochodów publicznych (zgodnie z art. 167 ust. 1 Konstytucji JST mają prawo do dochodów adekwatnych do obowiązków) a dochody te powinny być efektem decentralizacji finansów publicznych. Równie ważne jest zmniejszanie niebezpieczeństwa utraty kontroli nad finansami publicznymi, które nie jest w Polsce małe (co jest swoistym paradoksem w scentralizowanym systemie finansów publicznych i jako takie świadczy o nikłej skuteczności tego scentralizowania).

Obecny stan finansów publicznych w Polsce jest wypadkową cząstkowych decyzji i przedsięwzięć, które utrzymują wysoki poziom centralizacji. Świadczy o tym odtwarzanie (zmniejszonej w radykalnym stopniu w 1991 r.) listy państwowych funduszy celowych i żywiołowe rozwijanie instytucji agencji rządowych (lub quasi - rządowych) ze swobodnym dostępem do środków publicznych.

Celem decentralizacji powinna być redukcja lub eliminacja niekorzystnych zjawisk w systemie finansów publicznych, a zwłaszcza następujących wad tego systemu:

- 1) rozproszenia faktycznej odpowiedzialności dysponentów przy formalnej centralizacji decyzji budżetowych;
- 2) niedorozwoju instytucji *stricte* budżetowych przy jednoczesnym nieskrępowanym rozwoju instytucji parabudżetowych lub zgoła finansowo -rynkowych (agencje!);
- 3) braku efektywnego systemu nadzoru i kontroli wydatków publicznych oraz zbyt mało rygorystyczną kontrolą wydatków budżetowych;
- 4) braku możliwości prowadzenia skutecznej polityki przestrzennie różnicowanej (polityki regionalnej);
- 5) niskiego poziomu efektywności wykorzystywania środków publicznych;
- 6) słabej kontroli procesów subsydiowania w ujęciu zarówno przedmiotowym jak i podmiotowym (dotyczy to także samorządu terytorialnego);
- 7) niedorozwoju procedur planowania wydatków budżetowych;
- 8) dominacji makroekonomicznych parametrów finansowo - gospodarczych na wszystkich etapach projektowania wydatków budżetowych;
- 9) niskiego poziomu świadczenia usług publicznych przy równoczesnym - powszechnie podnoszonym - marnotrawstwie procedur finansowania tych usług;
- 10) utrwalonej przez dziesięciolecia dominacji wydatków bieżących nad wydatkami majątkowymi oraz dominacji wydatków osobowych nad wydatkami rzeczowymi w kategorii wydatków bieżących.

Bez decentralizacji finansów publicznych musimy nadal utrzymywać skomplikowaną i kosztowną maszynę administracyjną, która nie jest w stanie racjonalnie, sprawnie i efektywnie zarządzać, ponieważ:

- nie posiada zbyt wielu informacji niezbędnych do podejmowania trafnych decyzji;
- te informacje, którymi dysponuje, zbiera ze zbyt dużymi opóźnieniami;

- zbudowana jest wedle hierarchicznej podległości i przyzwyczajona do jednostronnego przepływu informacji;
- starannie unika kontrowersyjnych decyzji;
- częściowo nie panuje nad zbyt dużym zasięgiem swoich działań, gubi się w szczegółach i wikła w nieuchronne spory kompetencyjne;
- w zasadzie nie ponosi odpowiedzialności za zaniechanie działań lub podejmowanie decyzji błędnych.

4.4. Bariery decentralizacji finansów publicznych

Nie wydaje się by przyczyną zaniechania działań na rzecz decentralizacji finansów publicznych były trudności metodologiczne. Są one wprawdzie istotne, lecz ważniejsze wydają się obawy przed utratą kontroli nad publicznymi zasobami finansowymi. Ich źródłem jest nieufność do samorządu terytorialnego i brak świadomości treści procesu decentralizacji władzy publicznej. Zgodnie z art. 15 ust. 1 Konstytucji decentralizacji powinna podlegać władza publiczna, a nie tylko zadania publiczne, będące ustrojowymi obowiązkami poszczególnych podmiotów władzy publicznej.

Nieufność wobec decentralizacji publicznych zasobów finansowych nie ma charakteru ideowo-programowego, lecz wywodzi się z przekonania, że transformacja społeczno-gospodarcza wymaga silnego, scentralizowanego aparatu kontrolowania wydatków publicznych. Można przypuszczać, że przekonanie to opiera się na ważnych, centralistycznych założeniach, które nie były wprawdzie otwarcie sformułowane, lecz w świetle prawie dziesięcioletnich doświadczeń ich istnienia nie da się zakwestionować. Dotyczą one trzech spraw kluczowych dla transformacji ustrojowej – reform sektorowych, systemu podatkowego i zadłużenia publicznego.

Pierwszym centralistycznym założeniem jest nadanie priorytetu reformom sektorowym, które wprawdzie wymagają sporych nakładów finansowych, lecz budują nadzieję na skuteczną restrukturyzację najbardziej kłopotliwych branż gospodarki, np. górnictwa, hutnictwa, przemysłu zbrojeniowego. Reformy te są prowadzone bez większego powodzenia przez centralny aparat państwowy, który przyczyn dotychczasowych porażek nie upatruje w odseparowaniu swoich działań od procesów przekształceń ustroju państwa, lecz w niedostatku środków finansowych przeznaczanych na owe „restrukturyzacje”. Jest to założenie fałszywe. Środowiska eksperckie dostarczyły wiele argumentów przemawiających za koniecznością wykorzystania samorządu terytorialnego do inicjowania, koordynacji i stymulowania reform sektorowych, a także przestrzegających przed podejmowaniem reform sektorowych bez zaangażowania nowych podmiotów władzy publicznej⁶⁶. Leżące u podstaw

⁶⁶ Przykładowo por. Z. Gilowska, *Regionalizacja*. Drugi etap transformacji społeczno-gospodarczej, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 1996; Z. Gilowska, *Jak dokończyć reformę samorządową*, op. cit.; Z. Gilowska, *Potencjalne scenariusze decentralizacji oraz ich szacunkowe skutki makroekonomiczne w perspektywie trzech lat budżetowych*, op. cit.; Z. Gilowska, *Pytania o kolejność reform*, „Rzeczpospolita” 1998, nr 80.

tego założenia poczucie misji centralnego aparatu państwowego doprowadziło między innymi do:

- wytyczenia odrębnej, administracyjnej ścieżki reformowania systemu finansowania usług z zakresu ochrony zdrowia⁶⁷, wbrew powszechnemu mniemaniu kasy chorych nie są instytucjami ubezpieczeniowymi, lecz specjalną biurokracją administrującą pochodzącymi z obowiązkowych składek publicznymi środkami finansowymi;
- zablokowania reformy systemu zarządzania drogami publicznymi, administracja rządowa odpowiada obecnie za niespełna 5% dróg publicznych, dysponując tą samą co uprzednio siecią instytucji zarządzających;
- blokowania reformy w dziedzinie administracji pracy i przeciwdziałania bezrobociu, chociaż na mocy ustawodawstwa ustrojowego zadania z tego zakresu powinny być przekazane samorządowi terytoralnemu wraz z odpowiednimi strukturami organizacyjnymi i środkami finansowymi już z początkiem 1999 r.;
- pozostawienia bez zmian licznych państwowych agencji i funduszy celowych, których obszary działania pokrywają się z zadaniami publicznymi samorządu terytorialnego;
- pozostawieniu bez zmian systemu finansowania ochrony środowiska pomimo przekazania praktycznie wszystkich zadań z tego zakresu do samorządu terytorialnego;
- uporczywie podejmowanych prób centralnego zdecydowania o zasadach, kierunkach i celach modernizowania obszarów wiejskich, chociaż tak właśnie zdefiniowane zadanie wchodzi w skład zadań własnych samorządu województw;
- całkowitego – w latach 1995-1998 – zaniechania przekształcania polityki udzielania pomocy publicznej podmiotom rynkowym (głównie przedsiębiorstwom państwowym i spółkom będącym własnością Skarbu Państwa) w politykę rozwoju regionalnego⁶⁸;
- wytrwałego poszukiwania formy organizacyjno-prawnej dla centralnej instytucji zajmującej się polityką rozwoju regionalnego i dysponującej środkami finansowymi na tę politykę⁶⁹ (w tym środkami zagranicznymi nie podlegającymi zwrotowi, zwłaszcza z Unii Europejskiej), chociaż podmiotami takiej polityki są samorzady województw (w skali regionalnej) i samorzady gminne (w skali lokalnej).

⁶⁷ Wprowadzenie obowiązkowych składek na ubezpieczenia zdrowotne zmniejszyło podstawę opodatkowania dochodów osób fizycznych podatkiem dochodowym od osób fizycznych, zmniejszając tym samym dochody JST (szczególnie gmin dysponujących prawem do uzyskiwania 27,6% wszystkich wpływów z tego podatku od osób fizycznych zamieszkałych na ich terenie).

⁶⁸ Fakt ten stanowi poważne utrudnienie w dostosowywaniu polskiej polityki udzielania pomocy publicznej do standardów UE, do czego Polska jest zobowiązana na mocy układu stowarzyszeniowego w trakcie dalszych etapów procedur negocjacyjnych. Por. Pomoc państwa. Praktyka w Polsce i w UE, „Rzeczpospolita” 1999, nr 250, s. B3.

⁶⁹ Uzgadnianie treści rządowego projektu ustawy o polityce rozwoju regionalnego trwało prawie dwa lata i zakończyło się propozycjami sankcjonującymi wprowadzenie de facto centralistycznej polityki regionalnej, nadającej dodatkowe uprawnienia Ministerstwu Gospodarki jako centralnemu „animatorowi” i koordynatorowi tej polityki.

Przemienność koncepcji reformatorskich (traktujących podobnie reformy sektorowe i decentralizację ustrojowo-terytorialną) doprowadziła do równoczesnego wprowadzania niespójnych scenariuszy reformowania państwa. Rezultatem są poważne dylematy finansowe.

Drugim założeniem centralistycznym jest potrzeba wzmocnienia władztwa podatkowego aparatu centralnego. Założenie to wywodzi się z obaw aparatu centralnego o utratę kontroli nad wpływami podatkowymi i związanymi z tym trudnościami w finansowaniu wydatków publicznych realizowanych przez ten aparat. Założenie to jest bardzo silnie widoczne we wszystkich debatach o przekształceniach systemu podatkowego, jakie są w Polsce prowadzone od kilku lat. Skutki centralistycznej optyki podatkowej przejawiają się między innymi w:

- rosnącej dominacji podatków pośrednich we wpływach do budżetu państwa, podatki pośrednie są modelowo gorzej dostosowane do procesów decentralizacyjnych, stanowiąc typowy instrument centralnej koncentracji publicznych środków finansowych;
- blokowaniu dyskusji o możliwościach przekazywania samorządowi terytorialnemu albo udziałów we wpływach z niektórych podatków pośrednich⁷⁰ (np. udziału samorządu województwa we wpływach z podatku od towarów i usług), albo wpływów z części tych podatków (np. przekazania samorządowi powiatowemu wpływów z podatku od towarów i usług od sprzedaży detalicznej usług hotelarskich lub gastronomicznych);
- malejącej wydajności fiskalnej podatków bezpośrednich, stanowiących naturalne źródło dochodów samorządu terytorialnego w państwie zdecentralizowanym;
- obniżania wydajności podatków dochodowych, co jest tendencją racjonalną z ekonomicznego punktu widzenia, lecz odbiera samorządowi terytorialnemu część dochodów podatkowych;
- zmniejszania przedmiotowego zakresu opodatkowania w podatku od środków transportowych (stanowiącego źródło dochodów własnych gmin⁷¹);
- nikłej intensywności prac nad tzw. podatkiem katastralnym, który powinien zastąpić podatek od nieruchomości (archaicznie naliczany głównie od powierzchni nieruchomości), podatek rolny (archaicznie naliczany od powierzchni nieruchomości gruntowej użytkowanej do działalności rolniczej) i podatek leśny (równie archaiczny, w praktyce uiszczany od niespełna połowy lasów), w miejsce tych podatków (stanowiących

⁷⁰ Propozycja taka była zawarta w eksperckich projektach ustaw o samorządzie województwa, por. pkt 3.4.2. niniejszego raportu.

⁷¹ Na mocy art. 8 z ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, zmienionej przez art. 7 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych (Dz.U. Nr 123, poz. 780) z podstawy opodatkowania podatkiem od środków transportowych wyłączono samochody osobowe, chociaż wpływy z tego tytułu stanowiły bardzo znaczące źródło dochodów gmin. Należy dodać, że gminy poniosły poważne koszty informatyzacji pracy wydziałów komunikacji swoich urzędów wyłącznie w celu poprawy stopnia egzekucji wpływów podatkowych uiszczanych przez właścicieli samochodów osobowych (administracyjne zadania gmin w zakresie komunikacji nie stanowiły ich zadań własnych, lecz były przejmowane w drodze umownej od ówczesnych rejonowych urzędów administracji rządowej ogólnej).

źródło dochodów gmin) powinien być wprowadzany – wzorem większości państw zachodnioeuropejskich – nowoczesny podatek naliczany od wartości nieruchomości⁷².

Pomiędzy decentralizacją ustrojową (tj. decentralizacją zadań i kompetencji państwa na rzecz obligatoryjnych terytorialnych korporacji mieszkańców) a przekształceniami systemu podatkowego nie tylko nie zachodzą zależności funkcjonalne⁷³, lecz ma miejsce proces rozbieżny – ewolucja systemu podatkowego jest podporządkowana interesom aparatu centralnego państwa, nie może więc być koherentna z interesami samorządu terytorialnego.

Problem braku synchronizacji zmian w podatkach z rozwojem instytucji samorządu terytorialnego jest tym bardziej istotny, że dotychczas nie udało się wzmocnić kontroli aparatu centralnego nad wydatkami realizowanymi przez inne niż samorząd terytorialny podmioty finansów publicznych. Często dysponują one (np. państwowe fundusze celowe) własnymi źródłami dochodów publicznych (różne obligatoryjne składki i opłaty oraz kary np. za zanieczyszczanie środowiska naturalnego). Z drugiej strony, zakres władzy samorządu terytorialnego w sprawach podatkowych (zakres tzw. władztwa podatkowego) maleje w gminach oraz praktycznie nie istnieje w powiatach, pomimo gwarancji konstytucyjnej zawartej w art. 168 Konstytucji.

Trzecie centralistyczne założenie przyjmuje za pewnik zarówno potrzebę oraz skuteczność, jak i racjonalność ekonomiczną podejmowania scentralizowanych działań na rzecz „ujarzmiania” procesów narastania zadłużenia publicznego. Niezależnie od opcji doktrynalnych jest przy tym oczywiste, że wysoki poziom tego zadłużenia⁷⁴ musi być uważany za zjawisko negatywne z punktu widzenia procesów makroekonomicznych oraz rozmaitych ograniczeń prawnych. Ale wolumen lokalnego długu publicznego (dług regionalny jeszcze nie istnieje) stanowi zaledwie dwie setne zadłużenia państwowego ogółem⁷⁵, a informacje z pierwszego półrocza funkcjonowania samorządu powiatów i

⁷² Pierwsze inicjatywy ustawodawcze rządu w sprawie tego podatku miały miejsce pod koniec 1995 r. Por. rządowe projekty ustaw z 20 grudnia 1995 r.: o podatku od nieruchomości, o katastrze nieruchomości; o warunkach wcześniejszego wprowadzenia podatku od nieruchomości; o obligatoryjnych obowiązkach gmin i miast wydzielonych oraz o samorządowych urządach podatków lokalnych i katastru. Projekty te zostały skierowane do Sejmu, lecz prace nad nimi całkowicie zablokowano głównie z powodu negatywnego nastawienia opinii publicznej, wzburzonej niefortunnie (a także niezgodnie z prawdą) informacjami urzędników Ministerstwa Finansów jakoby planowane stawki nowego podatku ad valorem oscyływały w granicach kilku procent wartości poszczególnych nieruchomości. Por. Z. Gilowska, *Jak dokończyć reformę samorządową*, op. cit., s.59 i nast.

⁷³ Związki pomiędzy decentralizacją a zmianami podatkowymi powinny prowadzić do wzmocnienia tzw. świadomości podatkowej obywateli. Jest to sprawa ważna dla ułatwienia obywatelom dokonywania świadomych wyborów politycznych w kontekście indywidualnych ocen spodziewanych korzyści, o których szeroko wypowiada się teoria wyboru publicznego, jako o stymulatorach racjonalnych decyzji alokacyjnych podejmowanych przez władze publiczne. Por. J.M. Buchanan, *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, PWN, Warszawa 1997 r., ss. 1166-126; 227-250.

⁷⁴ Trzeba zauważyć, że silnie uzależniony od definicji samej kategorii „zadłużenie publiczne” oraz od sposobów jej pomiaru.

⁷⁵ Na koniec 1998 r. łączne zadłużenie sektora finansów publicznych szacowano na poziomie ok. 250 mld zł, z czego niespełna 5 mld zł wynosiło zadłużenie sektora samorządowego. Trzeba dodać, że równocześnie istnieją kontrowersje w sprawie zasad obliczania poziomu deficytu budżetu państwa i wolumenu państwowego długu

samorządu województw wskazują na istnienie nadwyżki w ich tzw. zbiorczym budżecie. Natomiast procesy powstawania lokalnego długu publicznego, obserwowane w gminach w latach 1991 – 1998, jednoznacznie wskazują na jego silne związki z finansowaniem inwestycji komunalnych, zwłaszcza w dziedzinie infrastruktury technicznej. W przeciwieństwie do innych niż podmiotów finansów publicznych, nie można podać przykładów zadłużania się gmin dla finansowania wydatków bieżących. Przeciwdziałanie zadłużeniu lokalnemu i regionalnemu będzie prowadzić do radykalnego zmniejszania samorządowych inwestycji publicznych.

4.5. Konsolidacja finansów publicznych.

Jest oczywiste, że reforma ustrojowo - terytorialna powinna być przeprowadzona równoległe z decentralizacją systemu budżetowego. Utworzenie nowych budżetów publicznych w postaci budżetów powiatów i budżetów województw, które są uchwalane przez przedstawicielstwa społeczności terytorialnej (organy stanowiące - rady, sejmiki) wyłonione w wyborach bezpośrednich i następnie wykonywane przez organy wykonawcze, powoływane przez organ stanowiący (analogicznie do gminy, gdzie rada powołuje zarząd), stworzyło jakościowo nowe, niedostępne uprzednio sposoby poprawy gospodarowania publicznymi zasobami finansowymi.

Z punktu widzenia stanu dzisiejszego powinno nastąpić wydzielenie części środków finansowych koncentrowanych w budżecie państwa i przekazanie ich powiatom oraz województwom. Ten etap decentralizacji jeszcze nie nastąpił. W 1999 r. aż 94,9% dochodów ogółem samorządu powiatów i 79,6% dochodów ogółem samorządu województw stanowiły transfery z budżetu państwa⁷⁶. A zatem najpierw dochody publiczne są koncentrowane w budżecie państwa a dopiero potem są przekazywane nowym JST w formie subwencji ogólnych i dotacji celowych.

Prawdziwa okazała się wysuwana w raportach cząstkowych teza, że decentralizacja systemu budżetowego jest pozornie najmniej kontrowersyjnym elementem reform ustrojowo-terytorialnych. Powszechna zgoda dotyczyła wyłącznie słuszności decentralizacji jako postulatu kierunkowego, natomiast w najmniejszym (na razie) stopniu nie odnosiła się do praktycznych skutków realizacji tego postulatu.

Zadecydowało wiele powodów, wśród których niemałe znaczenie ma brak precyzyjnej informacji o terytorialnej strukturze dochodów i wydatków sektora rządowego (obejmującego budżet państwa, państwowe fundusze celowe i jednostki gospodarki pozabudżetowej). Informacji takich nie było nawet w uprzednim podziale terytorialnym kraju. Podejmowano wprawdzie próby szacowania tych struktur, ale otrzymywane rezultaty były zastanawiająco

publicznego, podnoszone np. przez NIK (por. *Deficyt budżetowy znacznie większy*, „Rzeczpospolita” 1999 r., Nr 222, s. B1.

⁷⁶ Dane Ministerstwa Finansów, por. przypis nr 33.

niespójne⁷⁷. Trzeba dodać, że środowiska eksperckie nie posiadały dostępu do danych o przypuszczalnej skali przemieszczeń środków finansowych w obrębie polskiego systemu budżetowego, jakie nastąpią po utworzeniu powiatów i nowych województw, a administracja rządowa utrzymywała silny monopol informacyjny. Dodatkowym powodem niejasności była długo utrzymująca się niepewność co do związków reformy terytorialnej z reformami sektorowymi.

Lukę informacyjną wzmagala niejasność przemieszczeń do samorządu województw środków finansowych na wykonywanie przez nie polityki rozwoju regionalnego (polityki intraregionalnej) – stanowiącej filar obowiązków organów samorządu województwa. Nie można było analizować skali tych przemieszczeń, ponieważ w uprzednim (a także obecnym) systemie budżetowym wydatków takich nie było (albo w ogóle nie występują, albo nie są ujawniane w obowiązującej branżowej klasyfikacji budżetowej). Jeżeli jednak samorząd województwa ma być odpowiedzialny za intensyfikację procesów rozwojowych, to musi otrzymać na ten cel odpowiednie środki finansowe. Dlatego w rachunkach eksperckich zakładano, iż środki te wyniosą ok. 2% PKB⁷⁸.

Jednak utworzenie systemu kas chorych zmniejszyło budżety nowych JST o ok. 60% środków pierwotnie szacowanych. Ten fakt zmusza do stawiania pytań o naturę procesów zachodzących w systemie finansów publicznych. Wyodrębnianie poza system budżetowy środków finansowych kierowanych na finansowanie ochrony zdrowia niewątpliwie nie jest konsolidacją, lecz rozproszaniem finansów publicznych. Z drugiej strony utrzymywanie administracji specjalnych zarządzających zadaniami idealnie wręcz predysponowanymi do decentralizacji, np. przeciwdziałanie bezrobociu i łagodzenie jego skutków, oznacza dekoncentrację systemu budżetowego.

Daremne okazało się uporczywe przypominanie, że reforma finansów publicznych musi funkcjonalnie i metodologicznie wyprzedzać reformę terytorialną, ponieważ najważniejsze jest ustanowienie bardziej precyzyjnych zasad cyrkulacji publicznego pieniądza. Chodzi o to, by budżety publiczne (a więc budżet państwa i budżety JST) objęły praktycznie wszystkie dochody publiczne i by nastąpiło radykalne zmniejszenie liczby instytucji pozabudżetowych, uprawnionych do pobierania i wydatkowania publicznych zasobów finansowych (jednostek pozabudżetowych, funduszy celowych i rozmaitych agencji państwowych o zróżnicowanym statusie prawnym).

W poprzednich raportach wskazywano, że reforma finansów publicznych bez decentralizacji zadań i kompetencji państwa jest niewykonalna. Z kolei decentralizacja zadań i kompetencji państwa bez reformy finansów publicznych nie przyniesie oczekiwanych efektów. Można było liczyć na efekt synergii - reforma finansów państwa połączona z

⁷⁷ Zaskakująco odmienne rezultaty oszacowania dochodów i wydatków sektora rządowego otrzymano dla woj. gdańskiego, w którym zastosowano dwie różne metody rachunku, por. Z. Gilowska, *Finanse województwa samorządowego*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 3, s. 6 - 7.

⁷⁸ Jw., a także Raport Instytutu Spraw Publicznych, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 8 - 9, s. 4 - 140.

decentralizacją systemu budżetowego powinna odsłonić tajniki finansowe organom uchwalającym i kontrolującym budżety publiczne oraz umożliwić stworzenie klarownego systemu finansowania zadań publicznych przez te podmioty, które za wykonywanie poszczególnych zadań będą odpowiedzialne (administracja centralna, województwa, powiaty, gminy). Zagadnienie wydawało się proste - jedna reforma warunkuje drugą. Jednak realne procesy idą w przeciwnym kierunku – decentralizację ograniczono do zadań i kompetencji, blokując decentralizację finansów publicznych. Jest to fakt ważny i zastanawiający, ponieważ szczegółowe założenia reformy konsolidującej finanse publiczne w całym państwie (włącznie z nowymi JST) były gotowe już w 1997 r. a następnie 1998 r. przedstawiono gotowy ekspercki projekt ustawy o finansach publicznych⁷⁹.

Opracowana w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową ekspercka wersja ustawy o finansach publicznych przyjęła za podstawę dążenie do osiągnięcia dwóch zasadniczych celów: zwiększenia przejrzystości procedur zarządzania środkami publicznymi oraz poprawy efektywności gospodarowania tymi środkami. Cele te są ze sobą ściśle powiązane - niejasne kryteria podziału, rozproszenie dyspozycji środkami, brak możliwości kontroli zgodności kierunków wydatkowania środków publicznych z deklarowanymi celami polityki państwa w oczywisty sposób prowadzą do nieefektywnego wykorzystania funduszy publicznych.

Najważniejszymi zmianami w systemie finansów publicznych, ujętymi w opracowanej przez IBnGR wersji ustawy o finansach publicznych były:

- 1) włączenie do budżetu państwa i budżetów JST wszystkich dochodów i wydatków instytucji dysponujących środkami publicznymi, lecz obecnie nie zaliczanych formalnie do sektora budżetowego - instytucje te zachowałyby częściowo swą samodzielność finansową, lecz zostałyby poddane większości standardowych procedur budżetowych związanych z uchwalaniem planu finansowego, ewidencją i sprawozdawczością oraz kontrolą ich działalności;
- 2) wprowadzenie do procedur projektowania i uchwalania budżetu państwa i budżetów JST obligatoryjnych elementów planowania wieloletniego;
- 3) wzmocnienie pozycji władz wykonawczych, odpowiadających za wykonanie budżetu, w procedurach uchwalania budżetu państwa i budżetów JST;
- 4) radykalne zaostrenie procedur wstępnej kontroli zaciągania zobowiązań podlegających spłacie ze środków publicznych - funkcjonujące obecnie metody kontroli *ex post* okazują się - szczególnie w odniesieniu do budżetu państwa - całkowicie nieskuteczne;
- 5) dostosowanie procedur dotowania podmiotów gospodarczych do wymagań prawa europejskiego;
- 6) wprowadzenie obowiązku badania przez biegłych rewidentów (audytorów) sprawozdań finansowych JST i państwowych podmiotów sektora finansów publicznych;

⁷⁹ Por. przypis nr 53.

7) nałożenie na rząd i zarządy JST obowiązku publikowania opracowanych w przystępnej formie omówień uchwalonego budżetu oraz sprawozdania z jego wykonania, a także obowiązku udostępniania dokumentów związanych z gospodarką środkami publicznymi państwa oraz poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Z powyższych postulatów tylko wskazane w pkt 2 i 3 znalazły swoje miejsce w ustawie o finansach publicznych. Pozostałe propozycje okazały się chyba zbyt radykalne, a w części dotyczącej jawności finansów publicznych (pkt 6 i 7) nastąpił regres.

Obydwa fundamentalne procesy - decentralizacja zadań i kompetencji państwa oraz reforma i decentralizacja finansów publicznych „rozmijają się”. Decentralizacja finansów publicznych jest zablokowana, a JST zasilane są głównie transferami z budżetu państwa.

Jeżeli dochody własne gmin kurczą się od 1993r., to tym bardziej trudne wydaje się zapewnienie dochodów własnych nowym JST – samorządowi powiatowemu i samorządowi województwa. Odblokowanie reformy finansów publicznych - poczynając od zmian w zasadach finansowania sfery budżetowej, a kończąc na reformie i decentralizacji systemu podatkowego – wydaje się koniecznym warunkiem przestrzegania konstytucyjnej normy decentralizacji władzy publicznej.

Próba syntetycznej oceny dotychczasowych zmian systemu finansów publicznych prowadzi do następujących konkluzji:

- konsolidacja finansów publicznych pozostaje deklaracyjnym celem reformy finansów publicznych, lecz realne procesy transformacyjne bezpośrednio zmierzają w kierunku przeciwnym, powiększając skalę rozproszenia publicznych środków finansowych oraz powiększając liczbę podmiotów upoważnionych do dysponowania tymi środkami;
- decentralizacja finansów publicznych pozostaje deklaracyjnym celem reformy finansów publicznych, lecz realne procesy transformacyjne zmierzają w kierunku przeciwnym, pomniejszając pulę publicznych środków finansowych dostępnych samorządom powiatowym i samorządom województw;
- główne cele decentralizacji finansów publicznych, tj. poprawa efektywności ich wykorzystywania oraz zwiększenie wpływu obywateli na struktury wydatków publicznych, nie zostaną osiągnięte przy tak nikłej skali decentralizacji finansów publicznych;
- główny cel reformy samorządowej, tj. przekazanie samorządowi terytorialnemu *„istotnej części zadań publicznych”* (art. 16 ust. 2 Konstytucji) nie zostanie osiągnięty dopóki podstawą decentralizacji nie będzie znacząca decentralizacja skonsolidowanych finansów publicznych;
- główny cel reformy finansów publicznych, tj. odzyskanie przez polityków władzy nad finansami publicznymi poprzez ich konsolidację i decentralizację nie został osiągnięty.

4.6. Założenia do projektu ustawy o dochodach samorządu terytorialnego

4.6.1. Cel i zakres regulacji.

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (JST) musi wskazywać źródła dochodów JST oraz określać zasady podziału dochodów pomiędzy państwem i samorządem terytorialnym poszczególnych szczebli.

Z punktu widzenia norm konstytucyjnych ustawa musi zawierać następujące regulacje:

- rozwinięcie konstytucyjnych gwarancji samodzielności JST (art. 165 ust. 2 Konstytucji) w zakresie wykonywania zadań własnych (art. 166 ust. 1 Konstytucji) oraz sposobu wykonywania zadań zleconych (art. 166 ust. 2 Konstytucji),
- określenie źródeł dochodów odpowiednie do konstytucyjnej klasyfikacji trójdzielnej, ograniczającej podział dochodów do trzech kategorii: dochody własne, subwencje ogólne, dotacje celowe z budżetu państwa (art. 167 ust. 2 Konstytucji),
- podanie rejestrów źródeł dochodów JST w odniesieniu do poszczególnych szczebli tych jednostek (art. 167 ust. 3 Konstytucji),
- zapewnienie odpowiedniości pomiędzy poziomem dochodów przekazywanych JST a zakresem ich zadań (art. 167 ust. 1 Konstytucji),
- utworzenie elastycznego systemu finansowania samorządu terytorialnego, w którym będzie możliwe dokonywanie zmian wynikających ze zmian w podziale dochodów pomiędzy państwem i JST, jakie będą wprowadzane wraz z ewentualnymi zmianami w zakresie zadań samorządu terytorialnego (art. 167 ust. 4 Konstytucji),
- zapewnienie możliwości korzystania przez JST z prawa do ustalania wysokości podatków i opłat w zakresie określonym w ustawie (art. 168 Konstytucji).

4.6.2. Dochody własne

Zgodnie z klasyfikacją konstytucyjną, w tej najważniejszej kategorii dochodów samorządu terytorialnego mieszczą się uzyskiwane z wszelkich źródeł dochody, nie będące subwencjami ogólnymi lub dotacjami celowymi z budżetu państwa.

Wszystkie JST poszczególnych szczebli będą otrzymywać dochody z tytułu:

- a) własnej działalności gospodarczej prowadzonej w granicach określonych prawem (np. przez ustawę o gospodarce komunalnej), w tym dochody z majątku JST (sprzedaż, dzierżawa, wynajem, udziały w zyskach, dywidendy), odsetki od lokat bankowych, wpływy z tytułu udzielonych poręczeń, oraz wpływy z opłat za świadczone na rzecz ludności usługi i czynności administracyjne (np. za uzgadnianie projektowanych sieci uzbrojenia terenu, za wyłączenie z produkcji gruntów rolnych i leśnych),

- b) przekazanych podatków i opłat publicznoprawnych (w tym z podatków i opłat lokalnych oraz regionalnych),
- c) odsetek od nie uiszczonych w terminie należności JST z tytułu przekazanych im źródeł dochodów własnych, a także subwencji ogólnych i dotacji celowych z budżetu państwa,
- d) spadków, zapisów i darowizn.

Z punktu widzenia obecnego systemu finansowania JST należy wskazać trzy zasadnicze kwestie domagające się rozstrzygnięcia w ustawie o dochodach JST.

Pierwszą kwestią jest sposób finansowania tych zadań własnych, które tworzą wyodrębnione zbiory kompetencyjne i są dość kosztowne. W przypadku gmin jest to obowiązek prowadzenia (a także zakładania, modernizacji i rozbudowy) szkół podstawowych. W przypadku powiatów (samorządu powiatowego) jest to obowiązek prowadzenia szkół średnich a także (zadanie nie do końca klarownie określone) odpowiedzialność za funkcjonowanie placówek świadczących podstawowe usługi z zakresu ochrony zdrowia. Z kolei województwa (samorząd województw) są obciążone taką samą jak powiaty (czyli niezbyt jasną) odpowiedzialnością za funkcjonowanie niektórych szkół średnich i wyższych oraz specjalistycznych placówek systemu ochrony zdrowia.

Drugą kwestią jest sposób finansowania zadań zleconych JST przez ustawy (obecnie jedynym instrumentem przekazywania JST środków finansowych na wykonywanie zadań zleconych ustawowo są dotacje celowe z budżetu państwa).

Trzecią kwestią jest przekształcenie obecnych udziałów JST we wpływach z podatków państwowych w odrębne tytuły prawne, tj. w samorządowe dodatki do podatków państwowych.

Wprawdzie normy Konstytucji nie wskazują bezpośrednio związku pomiędzy dochodami własnymi JST a zadaniami własnymi tej jednostki, to jednak konstytucyjna dyrektywa decentralizacyjna pozwala na sformułowanie tezy o konieczności dostosowania poziomu dochodów własnych do możliwości wykonywania zadań publicznych przekazanych samorządowi terytorialnemu. W tym kontekście należy przyjąć, że dyrektywa „*decentralizacji władzy publicznej*” (art. 15 ust. 1 Konstytucji) oznacza przede wszystkim niezbędność dostosowywania systemu podatkowego do procesu decentralizacji zadań publicznych. W tej sprawie daje się sformułować dwa stanowiska - formalne, akcentujące potrzebę utworzenia samorządowych tytułów podatkowych, oraz praktyczne, akcentujące potrzebę dostosowania instrumentów podatkowych do realnych potencjałów podatkowych poszczególnych jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa

Podejście formalne, opierając się na normie art. 167 ust. 2 Konstytucji, prowadzi do korekt obecnego modelu opodatkowania dochodów. Natomiast podejście praktyczne (kompleksowe), opierając się na normie art. 15 ust. 1 Konstytucji, prowadzi do analizy przekształceń całego systemu podatkowego. Zasadniczą przesłanką podejścia

kompleksowego jest uwzględnienie faktu rosnącej dominacji podatków pośrednich, które stanowią typowy, klasyczny instrument finansowania zadań szczebla centralnego. Dlatego przekształcenia w obrębie podatków dochodowych trzeba uznać nieco iluzoryczne. Gwarantowanie władztwa podatkowego JST jest wprawdzie zadaniem pilnym, lecz jeszcze pilniejsze wydaje się zapewnienie odpowiedniości poziomu dochodów do zadań JST.

Gwarancja zawarta w art. 167 ust. 1 Konstytucji powinna być rozważana w kontekście dyrektywy decentralizacyjnej zawartej w art. 15 ust. 1 Konstytucji, ponieważ łącznie normy te wyznaczają potrzebę przekształceń systemu podatkowego. Przekształcenia takie wymagają pracochłonnych przygotowań metodologicznych oraz przeprowadzenia wielowariantowych analiz statystycznych. Bez nich projektowanie zmian w ustawach nakładających daniny publiczne nie wydaje się możliwe. Wykonanie tak złożonych prac wymaga sporo czasu, zwłaszcza że procedura legislacyjna w ustawach podatkowych jest również długotrwała. Dodatkowo tę kwestię skomplikowało wprowadzenie obowiązkowych składek na ubezpieczenia zdrowotne, co w istotny sposób zmieniło podstawę opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych. Efektem była zmiana modelu opodatkowania dochodów osób fizycznych, dodatkowo wzmocniona uchwalonym przez Sejm⁸⁰ zmniejszeniem stawek podatkowych w podatku dochodowym od osób prawnych. Nadal niejasne są też perspektywy objęcia podatkiem dochodowym przychodów ludności z działalności rolniczej. Łączny efekt rozmaitych, potencjalnie możliwych zmian w opodatkowaniu dochodów osób fizycznych nie jest obecnie znany. Nieznane są też zmiany w wydajności tego podatku i szacowane wpływy w perspektywie najbliższych 3 - 4 lat. Bez takich informacji nie można wprowadzać komunalnych (samorządowych) dodatków do państwowych podatków dochodowych, zwłaszcza przy założeniu nie zwiększania łącznych obciążeń fiskalnych. W takiej sytuacji wprowadzenie samorządowych dodatków do państwowych podatków dochodowych może nie być zgodne z art. 15 ust. 1 Konstytucji, ponieważ wprowadzając formalne zmiany w systemie podatkowym, nie gwarantuje decentralizacji finansów publicznych odpowiedniej do decentralizacji zadań publicznych.

W niniejszych założeniach przyjmuje się następujący schemat rozstrzygnięcia powyżej sygnalizowanych dylematów.

Po pierwsze, do czasu przebudowy systemu podatkowego nie istnieją możliwości rezygnacji z finansowania subwencją ogólną niektórych, najbardziej kosztownych zadań JST szczebla lokalnego (podstawowego i powiatowego). Subwencja ogólna na prowadzenie przez gminy szkół podstawowych oraz na prowadzenie przez powiaty szkół średnich będzie prawdopodobnie niezbędna tak długo, jak długo nie uda się skonstruować źródeł zasilania podatkowego samorządu terytorialnego na obszarach wiejskich. Przez pewien czas (trudny obecnie do precyzyjnego określenia) istotna część zadań własnych JST szczebla lokalnego

⁸⁰ W listopadzie 1999 r. (Dz. U. Nr 95, poz. 1101).

musi być finansowana przy pomocy subwencji ogólnej. Jest to propozycja zapewniająca wykonanie gwarancji zawartej w art. 167 ust. 1 Konstytucji.

Po drugie, nie istnieje metodologiczne uzasadnienie dla utrzymywania dotychczasowego sposobu finansowania zadań zleconych ustawowo. Koszty wykonywania tych zadań JST powinny być włączone do ich dochodów własnych poprzez odpowiednie podwyższenie wydajności niektórych źródeł dochodów własnych (np. podwyższenie udziałów we wpływach z podatków dochodowych, wprowadzenie podatku od wartości nieruchomości) lub przez podwyższenie kwot subwencji ogólnej.

Po trzecie, w perspektywie dwóch najbliższych lat budżetowych wskazane wydaje się utrzymanie instytucji udziałów we wpływach z podatków państwowych. Obok obecnych udziałów w państwowych podatkach dochodowych należy wprowadzić udziały powiatów z części wpływów z VAT (np. od usług gastronomicznych i hotelarskich) oraz udziały województwa (samorządu województwa) we wpływach z podatku od towarów i usług. Podatek ten, stanowiąc swoisty miernik intensywności obrotu gospodarczego, wydaje się poprawnym metodologicznie źródłem wpływów województwa, ponieważ organy samorządu województwa są odpowiedzialne za podejmowanie działań stymulujących procesy gospodarcze na obszarze danego województwa. Z prowadzonych wcześniej (dane z lat 1995 - 1996) analiz wynika, że wpływy z tytułu VAT są korzystnie (ujemnie) skorelowane z wpływami z tytułu PIT, tworząc dla dużych województw uzupełniającą się pulę dochodów publicznych. Alternatywnym rozwiązaniem może być - technicznie trudniejsze, ale finansowo bardziej czytelne - przekazanie samorządowi województwa podatku należnego od sprzedaży detalicznej towarów i usług.

4.6.3. Subwencje ogólne

Stosownie do postanowień art. 167 ust. 2 Konstytucji istnieje tylko jedna kategoria subwencji - subwencja ogólna. Takie unormowanie nie przesądza oczywiście złożoności treści tej kategorii, ani sposobów określania kwot subwencji ogólnej dla poszczególnych JST. W świetle normy konstytucyjnej nie jest jednak możliwe utrzymywanie specyficznych, odrębnie przekazywanych części subwencji, np. istniejącej obecnie kwoty „drogowej” w części rekompensującej subwencji ogólnej dla gmin. Wszystkie składniki subwencji ogólnej powinny tworzyć jedną pulę środków przekazywanych w kolejnych miesięcznych ratach w celu „zapewnienia udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających zadań” (art. 167 ust. 1 Konstytucji).

W przypadku lokalnych JST (gminy i powiaty) niezbędne jest przekazywanie subwencji ogólnej na finansowanie najbardziej kosztownych zadań własnych (prowadzenie placówek oświatowych, odpowiedzialność za materialną infrastrukturę systemu podstawowej opieki zdrowotnej) tak długo, jak długo jednostki te nie uzyskają bardziej równomiernych potencjałów fiskalnych (co nastąpi po wprowadzeniu podatku od wartości nieruchomości oraz po przekształceniach modelu opodatkowania dochodów, lecz nigdy nie doprowadzi do

zniwelowania dysproporcji w terytorialnych różnicach potencjałów podatkowych). Do tego czasu zasadne wydaje się założenie finansowania subwencją ogólną zadań oświatowych we wszystkich gminach oraz powiatach, niezależnie od ich obecnych potencjałów podatkowych. Alternatywą byłoby wprowadzenie podziału gmin i powiatów na dwie subkategorie - podatkowo aktywne, „samowystarczalne”, oraz podatkowo biernie, niezdolne do sfinansowania wydatków na wykonywanie zadań własnych. Podział taki, określany mianem kategoryzacji JST wydaje się przedwczesny i ekonomicznie szkodliwy. Wszelkie ustawowe regulacje petryfikujące obecne zróżnicowanie potencjałów podatkowych byłoby hamulcem przekształceń systemu podatkowego oraz antybodźcem w aktywizacji lokalnych źródeł rozwoju gospodarczego.

Jednakże fakt finansowania subwencją ogólną kluczowych zadań własnych JST wymaga umieszczenia w ustawie stabilnych i klarownych zasad określania tej części kwoty subwencji ogólnej dla poszczególnych jednostek. Z braku precyzyjnych przesłanek metodologicznych nie wolno czynić argumentu na rzecz tezy o pozaustawowym w istocie (np. poprzez zmieniające się algorytmy negocjowane z przedstawicielami samorządu terytorialnego) rozdziale między JST globalnych kwot wchodzących w skład subwencji ogólnej. Umieszczenie w ustawie stosunkowo prostych zasad określania tej części subwencji ogólnej, która będzie kierowana na finansowanie zadań własnych (w zakresie oświaty i ochrony zdrowia) jest rozwiązaniem konstytucyjnie poprawniejszym, ponieważ stabilizuje to źródło dochodów oraz umożliwia prognozowanie dochodów z tego tytułu. Ograniczenie się do prostych kryteriów rachunkowych (powinny to być głównie mierniki struktur demograficznych ludności) rodzi jednak niebezpieczeństwo niewystarczająco precyzyjnego określania kwot subwencji ogólnej. Wydaje się, że niebezpieczeństwa takiego nie da się uniknąć w żadnej koncepcji finansowania najbardziej kosztownych lokalnych zadań publicznych. Amortyzatorem nieuchronnych napięć może być pozostawienie istotnej części (5%) globalnej kwoty subwencji ogólnej w rezerwie i łągodzenie ewentualnych napięć budżetowych dodatkowymi środkami finansowymi, pochodzącymi z tej rezerwy. Do czasu utworzenia ogólnopolskiej reprezentacji samorządu terytorialnego instytucją odpowiedzialną za projektowanie zasad rozdziału rezerwy subwencji ogólnej powinna być Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego.

W przypadku JST wszystkich szczebli (gminy, powiaty, województwa) o niskich potencjałach podatkowych, konieczne jest przekazywanie subwencji ogólnej wyrównującej nadmierne dysproporcje w dostępie do podatkowych źródeł dochodów. Dla samorządu wojewódzkiego byłaby to jedyna dostępna forma subwencjonowania. Jednak podstawą wyrównywania nie może tak nikła jak obecnie część dochodów powiatów i województw. Jeżeli w 1999 r. dochody powiatów z tytułu udziału we wpływach z PIT mają wynosić zaledwie 1,8% ich dochodów ogółem, a dochody województw z tytułu udziałów we wpływach z obydwu podatków dochodowych mają wynieść zaledwie 19% ich dochodów

ogółem, to fikcyjne są nie tylko takie „ułamne dochody własne”, lecz również idea ich wyrównywania!

Odrębną kwestią, wymagającą oddzielnych analiz i ewentualnych rozstrzygnięć prawnych, jest możliwość zmniejszenia rozpiętości w potencjałach podatkowych JST (wykaz podatkowych źródeł dochodów powiatów i województw jest na razie po prostu fikcyjny) poprzez przekazanie tym jednostkom dochodów obecnie koncentrowanych w wojewódzkich oraz niektórych państwowych funduszach celowych. (Ekspercki projekt ustawy o finansach publicznych zakłada likwidację wszystkich funduszy wojewódzkich oraz niektórych funduszy państwowych.)

4.6.4. Dotacje celowe z budżetu państwa.

Nie wydaje się zasadne rozważanie kategorii dotacji celowych dla JST do celów innych niż finansowanie przez rząd określonej polityki rozwojowej (modernizacyjnej) oraz finansowanie zadań fakultatywnie przejętych przez JST od organów administracji rządowej.

Dlatego niniejsze założenia zakładają zniesienie instytucji dotacji celowych na finansowanie zadań zleconych ustawowo. Istnienie tej kategorii zadań nie powinno przesądzać o utrzymaniu dotychczasowego narzędzia ich finansowania.

Dotacje celowe z budżetu państwa powinny być przekazywane do JST wyłącznie na:

- a) wspomaganie konkretnych przedsięwzięć rozwojowych, jeżeli przedsięwzięcia te są częścią państwowych programów modernizacyjnych,
- b) finansowanie zadań przekazywanych JST (niekoniecznie wszystkim i w jednakowym zakresie przedmiotowym) do wykonywania przez administrację rządową w drodze dobrowolnych porozumień pomiędzy organami administracji rządowej i organami tych jednostek.

Dotacje, o których mowa w pkt a/ formalnie będą miały charakter dotacji celowych dofinansowujących wykonywanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. Jednakże ich powiązanie z wykonywaniem przez daną jednostkę zadań w formie i zakresie uzgodnionym w państwowym lub regionalnym programie wieloletnim, odbierze dotacjom dotychczasowy (znany z systemu finansowego gmin) uznaniowy charakter. Zarówno odbiorca tych dotacji (JST), jak i dysponent środków budżetu państwa będą związani ustawowo określonymi celami, zakresem i zasadami dotowania konkretnych zadań umieszczonych w konkretnym państwowym lub regionalnym programie wieloletnim. Stąd wynika, że udzielenie dotacji na dofinansowanie wykonywania zadań własnych JST powinno być głównym instrumentem wykonywania przez państwo polityki interregionalnej (polityki wobec regionu). Adresatem założeń tej polityki oraz odbiorcą dotacji będzie samorząd wojewódzki (państwowe programy wieloletnie) oraz samorząd powiatowy i gminny (regionalne i lokalne programy wieloletnie).

4.6.5. Konkluzje.

Opóźnienie reform w rolnictwie i zaniechanie działań w zakresie modernizacji gospodarki wiejskiej pogłębia wysoką nierównomierność przestrzennych struktur wpływów podatkowych. Efektem jest ewolucja systemu dochodów gmin systematycznie zmierzająca do wzmacniania roli transferów z budżetu państwa w dochodach gmin ogółem (nie do końca dająca się wytłumaczyć wprowadzeniem subwencyjnego mechanizmu finansowania oświaty podstawowej). W takiej sytuacji istnieją dwa wyjścia - albo system podatkowy będzie nadal wspierał centralizm (co obecnie jest szczególnie widoczne) i wprowadzi się np. kategoryzację JST na dwie części - aktywną podatkowo (miasta, niektóre obszary wiejskie) i bierną podatkowo (większość obszarów wiejskich). Ta druga część musiałaby być finansowana transferami z budżetu państwa. Byłoby to swoiste wykluczenie wielu JST z udziału w istotnej części władzy publicznej, ponieważ ważnym składnikiem sprawowania tej władzy jest władztwo podatkowe. Alternatywą jest pilne podjęcie działań na rzecz aktywizacji społeczno-gospodarczej obszarów cywilizacyjnie zapóźnionych i równoczesne podjęcie sprzyjającej decentralizacji reformy danin publicznych.

Powyżej przedstawione założenia do ustawy o dochodach JST przyjmują drugi z wyżej wymienionych punktów widzenia.

5. Rekomendacje

Proces decentralizacji władzy publicznej dotyczy w równym stopniu zadań publicznych, jak i systemu ich finansowania. Jednym z istotnych skutków decentralizacji jest zmiana systemu finansów publicznych wymagająca wprowadzenia odpowiedniego prawa finansów publicznych. Nowe prawo finansów publicznych powinno odnosić się do wszystkich podmiotów wykonujących zadania publiczne, w tym do nowych JST oraz do istniejących już od 1990 r. podstawowych JST (gmin). Obecnie obowiązujące prawo finansów publicznych powinno być zmienione także dlatego, że w poważnym stopniu ogranicza samodzielność ekonomiczną samorządu terytorialnego w Polsce. Decentralizacja władzy publicznej nie może być ograniczana do poszukiwania odpowiednich źródeł dochodów dla nowych JST oraz wypracowania efektywnego modelu zarządzania budżetami wszystkich JST.

Decentralizacja systemu finansów publicznych musi również:

- respektować konstytucyjne gwarancje samodzielności JST,
- zapewnić władztwo podatkowe jednostkom samorządu lokalnego (gminy i powiaty),
- zdecydowanie zwiększyć przejrzystość i jawność procesów dokonywania wydatków publicznych,
- ustanowić klarowne zasady ponoszenia odpowiedzialności za wykonywanie poszczególnych wydatków publicznych.

Każda z powyższych grup zagadnień wymaga zaangażowania odmiennych metod projektowania i technik legislacyjnych. Zagadnienia odpowiednich źródeł dochodów dla JST są pierwotne względem modelu zarządzania budżetami tych jednostek. Te ostatnie wiążą się z

kolei z wprowadzaniem wysokich standardów przejrzystości i jawności do całego polskiego systemu finansów publicznych, w tym do systemu budżetowego.

Sprawa podatkowych źródeł dochodów JST jest bardzo trudna. Powodem trudności jest niska klarowność drugiego etapu decentralizacji zadań publicznych, zapoczątkowanego utworzeniem samorządu powiatowego i samorządu województwa. Równocześnie z rozwojem samorządu terytorialnego utworzono nową sieć korporacji powołaną tylko do zarządzania tymi publicznymi środkami finansowymi, które przeznaczone są na zadania z zakresu ochrony zdrowia obywateli (kasy chorych jako obligatoryjne korporacje obowiązkowo ubezpieczonych obywateli). W rezultacie zmiany w prawie finansów publicznych otrzymały szerszy zasięg niż decentralizowanie władzy do nowych JST. Skala zmian w systemie finansów publicznych przewyższyła skalę zmian niezbędną do obsługi procesu rozwoju instytucji samorządu terytorialnego (natomiast nowe prawo finansów publicznych zignorowało powstanie kas chorych). Dla sfinansowania zadań publicznych przekazanych kasom chorych wprowadzono obowiązkowe składki opłacane od wynagrodzeń, jednocześnie zmniejszając podstawę opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych (PIT), co z kolei zmniejszyło bazę podatkową JST, ponieważ korzystały one (gminy) z instytucji udziału we wpływach z PIT. W tym samym okresie następowało zmniejszanie stawki opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych (CIT), który również w części jest przeznaczony dla gmin. Łącznym rezultatem tych zjawisk było zmniejszanie bazy podatkowej gmin. W miejsce dochodów podatkowych gminy otrzymują powiększone transfery z budżetu państwa (subwencje ogólne i dotacje celowe). Stąd wywodzi się problem przekształceń polskiego systemu podatkowego i uzupełnienia tego systemu o wydajne podatki lokalne. Utworzenie nowych JST – zwłaszcza powiatów – napotkało ten sam problem wywodzący się z braku odpowiednich baz podatkowych. Problem ten nie został dotychczas rozwiązany. Przyjęto przejściowe reguły finansowania jednostek samorządu terytorialnego (w tym gmin i powiatów) zawarte w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 – 2000.

Konieczne są dalsze badania przekształceń w polskim systemie finansów publicznych wykonywane z następujących punktów widzenia:

- adekwatności środków publicznych przekazanych nowym JST do ciężaru zadań publicznych nałożonych na te jednostki;
- możliwości prowadzenia przez JST racjonalnej polityki wydatków publicznych,
- możliwości prowadzenia przez nowe JST własnej, aktywnej polityki podatkowej;
- wpływu instytucji udziałów w podatkach państwowych (PIT, CIT) na finansową aktywność samorządu terytorialnego gmin, powiatów i województw;
- wpływu instytucji samorządowych dodatków do podatków państwowych (PIT, CIT) na koszty poboru podatków.

Równoległym składnikiem analizy powinno być pilne rozpatrzenie kosztów i możliwości powiększenia bazy podatkowej JST. Najbardziej odpowiednim przedmiotem analizy powinien być podatek od wartości nieruchomości (określany często mianem podatku katastralnego).

Dyskusje eksperckie na temat nowego podatku od nieruchomości trwają w Polsce od kilku lat (pierwsze projekty ustaw w tej sprawie były przedłożone przez rząd już w grudniu 1995 r.) Opinia publiczna nie otrzymała dotychczas na ten temat żadnej obiektywnej informacji i jest do nowego podatku ustosunkowana zdecydowanie negatywnie. Natomiast wiele gmin (zwłaszcza największych miast) poczyniło już zaawansowane przygotowania do zastąpienia dotychczasowego podatku od nieruchomości (naliczanego od powierzchni nieruchomości, za wyjątkiem budowli) i podatku rolnego (również naliczanego od powierzchni nieruchomości gruntowej użytkowanej rolniczo) a także podatku leśnego (naliczanego od powierzchni zalesionej) – jednolitym, nowoczesnym podatkiem od wartości nieruchomości.

Celem analiz eksperckich powinno być opracowanie zasad, kryteriów i procedur wprowadzania podatku opartego na katastrze nieruchomości (geodezyjnym i fizycznym). Dochody z takiego podatku powinny w części zasilać budżety gmin a w części - budżety powiatów. Konieczne jest także zweryfikowanie tez o sposobach „podziału” nowego podatku. Wydaje się, iż bardziej racjonalny byłby podział podmiotowy tego podatku pomiędzy gminy i powiaty (np. gminy utrzymałyby wpływy z podatku od nieruchomości osób fizycznych, włącznie z indywidualnymi, drobnymi gospodarstwami rolnymi, natomiast powiaty powinny otrzymałyby wpływy z podatku od nieruchomości osób prawnych) od wprowadzania kolejnej instytucji udziałów we wpływach ogółem (np. gminy uzyskujące 50% wpływów i powiaty uzyskujące 50% wpływów). W podziale podmiotowym można też zaprojektować bardziej racjonalną organizację katastru (kataster wiąże się z zasobem geodezyjnym) oraz klarowniejsze procedury rozstrzygania sporów dotyczących wartości nieruchomości.

Przedmiotem badań powinno też być zaprojektowanie nowych rozwiązań w zakresie decentralizacji zasobów obecnie scentralizowanych w państwowych instytucjach pozostających poza systemem budżetowym. Analiza w pierwszej kolejności powinna objąć niektóre państwowe fundusze celowe (Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej), państwowe instytucje centralne (np. Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki) oraz agencje centralne (np. Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa, Agencję Modernizacji i Restrukturyzacji Rolnictwa). Przynajmniej część środków publicznych obecnie koncentrowanych centralnie (lecz poza budżetem państwa!) powinna zasilić budżety JST.

Rekomendowane powyżej badania nie powinny być redukowane tylko do problemu uregulowania zasad finansowania samorządu terytorialnego. Wobec wielu kontrowersji związanych z „korygowaniem” dotychczasowego przebiegu decentralizacji zadań i kompetencji władz publicznych wysoce wskazane jest podjęcie analiz konkretyzujących

zależności między formami organizacyjnymi tworzonymi dla świadczenia zadań publicznych a kosztami wykonywania tych zadań. Analiza powinna objąć przede wszystkim dwie grupy zadań publicznych – oświatę i ochronę zdrowia. Zadania te są obecnie wykonywane według dwóch różnych form organizacyjnych. Zadania oświatowe są wykonywane i finansowane bezpośrednio (rzadziej pośrednio) przez JST. Natomiast zadania z zakresu ochrony zdrowia są wykonywane przez Samodzielne Zakłady Opieki Zdrowotnej (na ogół publiczne, rzadziej prywatne) a finansowane przez kasy chorych. Gminy i powiaty posiadają natomiast poważne obowiązki względem Zakładów Opieki Zdrowotnej (publicznych) odpowiadając za ich długi i wszelkie inne zobowiązania finansowe wówczas, gdy Zakłady utracą płynność finansową (co może prowadzić do ich likwidacji całkowicie przenoszącej na gminę lub powiat te zobowiązania). Powstał więc system dość zawiły, mało elastyczny i kosztowny. Celem badań powinien być pomiar i ocena kosztów wykonywania zadań z zakresu ochrony zdrowia przez trzy odrębne instytucje – placówkę zdrowotną (ośrodek zdrowia, szpital), płatnika (kasa chorych) i właściciela placówki zdrowotnej (samorząd terytorialny) odpowiedzialnego za właściwą organizację tego zadania publicznego. Porównanie ochrony zdrowia z oświatą powinno dostarczyć interesujących informacji na temat efektywności elastycznego systemu wykonywania zadań, ponieważ wiele szkół posiada status niepubliczny (w tym są szkoły prywatne), a debata na temat tzw. bonu oświatowego jest dość zaawansowana.