



Włodzimierz Puzyna  
**FINANSE SAMORZĄDU**

1. Skąd samorząd czerpie pieniądze?
2. Co to jest budżet?
3. Jak dobrze gospodarować skromnymi środkami?

Konstytucyjnie zagwarantowana samodzielność jednostek samorządu terytorialnego swój praktyczny wyraz znajduje w systemie finansowym zgodnie z zasadą „ile pieniędzy – tyle władzy”. Pieniądze są podstawowym narzędziem polityki samorządu. Znajomość mechanizmów finansowych jest dla radnego bardzo ważną dziedziną wiedzy, niezbędną dla odpowiedzialnego wypełniania mandatu.

Chcąc skutecznie gospodarować, trzeba pieniądze zdobyć. Środki wpływające do budżetu bezzwrotnie nazywane są dochodami. Wielkość dochodów jest podstawowym wyznacznikiem możliwości finansowych jednostki samorządu.

## Dochody

Konstytucja dzieli dochody jednostek samorządu terytorialnego na trzy kategorie:

- dochody własne,
- subwencję ogólną,
- dotacje celowe z budżetu państwa.

Do dochodów własnych zaliczane są między innymi:

- wpływy z podatków lokalnych (np. rolny, leśny, od nieruchomości, od czynności cywilnoprawnych, spadków i darowizn, posiadania psów);
- wpływy z opłat (skarbowe, administracyjna, targowa, miejscowa, eksploatacyjna i inne);
- dochody majątkowe (ze sprzedaży, najmu, dywidendy itp.);
- udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa (podatek dochodowy od osób fizycznych, podatek dochodowy od osób prawnych).

Cechą wyróżniającą dochody własne jest możliwość wpływania jednostki samorządu na ich wysokość poprzez prowadzoną politykę (wysokość stawek, zwolnienia, efektywność rozwoju gospodarczego itp.), a także pełna swoboda w dysponowaniu środkami z tych źródeł.

Subwencja ogólna jest przekazywana jednostkom samorządu z budżetu państwa zgodnie z ustalonymi zasadami systemowymi. Dla gmin i powiatów składa się z części oświatowej, wyrównawczej i równoważącej, dla województw – z oświatowej, wyrównawczej i regionalnej. Wyliczenie należnej subwencji odbywa się na podstawie obiektywnych kryteriów (liczba uczniów, dochody na jednego mieszkańca, wskaźnik bezrobocia, powierzchnia dróg itp.). Samorząd może dowolnie dysponować środkami subwencyjnymi, a ponadto ma zabezpieczenie terminowego przekazywania rat subwencji w postaci prawa do odsetek i roszczeń w przypadku opóźnień ze strony budżetu państwa.

Dotacje celowe z budżetu państwa są środkami uzyskiwanymi na wniosek jednostki samorządu. Kryteria ich przyznawania są w wielu przypadkach uznaniowe (o przyznaniu decyduje uprawniony organ na podstawie przesłanek subiektywnych), mogą być wykorzystane tylko na ściśle określony cel, środki niewykorzystane w ciągu roku budżetowego należy zwrócić do budżetu państwa. Przyznanie dotacji nie oznacza gwarancji ich otrzymania w pełnej kwocie. Realizacja dotacji zależy od kondycji budżetu. Zarówno wysokość, jak i terminy ich przekazywania mogą ulegać zmianom niekorzystnym dla beneficjentów.

Definicje przytoczone wyżej pokazują jak charakter źródła dochodu rzutuje na samodzielność finansową jednostki samorządu. Finansowanie dotacyjne oznacza poważne ograniczenie tej samodzielności. W przypadku zadania finansowanego w ten sposób – samorząd realizuje w istocie politykę podmiotu udzielającego dotacji, a nie swoją własną. O ile można uznać to za dopuszczalne dla zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, w przypadku zadań własnych finansowanie dotacyjne stoi w sprzeczności z zasadą samodzielności samorządu.

W największym stopniu idei samodzielności samorządu odpowiadają dochody własne. Niestety, ze względu na znaczne zróżnicowanie wpływów ze źródeł podatkowych w różnych regionach kraju, nie jest możliwe w dzisiejszych warunkach oparcie systemu dochodów samorządu wyłącznie na dochodach własnych. Dla zrównoważenia szans rozwojowych jednostek samorządu konieczne są mechanizmy wyrównywania dochodów. Celowi temu służy system subwencji wyrównawczych.

Wśród jednostek samorządu terytorialnego największymi dochodami dysponują gminy i miasta na prawach powiatu. Najwyższy udział dochodów

własnych w strukturze dochodów mają miasta na prawach powiatów i województwa. Najmniej korzystną z punktu widzenia idei samorządności strukturę dochodów mają powiaty (najniższy udział dochodów własnych, najwyższy udział subwencji i dotacji).

Tabela 1. Zestawienie dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego w 2005 roku

|                             | Gminy | Miasta<br>na prawach<br>powiatu | Powiaty | Województwa<br>samorządowe |
|-----------------------------|-------|---------------------------------|---------|----------------------------|
| <b>Dochody<br/>[mld zł]</b> | 45,81 | 36,27                           | 13,76   | 7,07                       |
| <b>Wydatki<br/>[mld zł]</b> | 45,83 | 36,49                           | 13,89   | 7,59                       |
| <b>Wynik<br/>[mld zł]</b>   | -0,02 | -0,22                           | -0,13   | -0,52                      |

Tabela 2. Struktura dochodów jednostek samorządu terytorialnego w 2005 roku

|                           | Gminy | Miasta<br>na prawach<br>powiatu | Powiaty | Województwa<br>samorządowe |
|---------------------------|-------|---------------------------------|---------|----------------------------|
| <b>Dochody<br/>własne</b> | 48,7% | 66,1%                           | 29,2%   | 64,9%                      |
| <b>Subwencje</b>          | 35,1% | 23,0%                           | 48,7%   | 19,1%                      |

Przyjęta 13 listopada 2003 roku ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przyniosła wprawdzie oczekiwany przez samorząd wzrost udziału dochodów własnych, jednakże nie spełniła nadziei na pogłębienie decentralizacji finansów publicznych. Struktura skonsolidowanych wydatków sektora publicznego z 2005 roku (budżet państwa – 26 %, państwowe fundusze celowe – 32 %, budżety samorządu terytorialnego – 22 %) wyraźnie

pokazuje, że polski system finansów publicznych jest daleki od ideału i ciągle wykazuje cechy centralizmu. Charakterystyczny i niepokojący jest wysoki udział państwowych funduszy celowych w wydatkach sektora publicznego. Fundusze te pozostają poza kontrolą społeczną, prowadzą własną politykę, często marnotrawną. Stanowią atrakcyjny „łup polityczny”, zapewniając synekury rządzącym ugrupowaniom i przywileje dotacyjne związanym z nimi instytucjom. Likwidacja części funduszy celowych i skierowanie ich środków do budżetów samorządowych jest postulatem od lat podnoszonym przez wszystkie znaczące ugrupowania polityczne. Mimo powszechnej aprobaty, postulat ten nie doczekał się dotąd realizacji.

Od chwili uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej wśród dochodów jednostek samorządu terytorialnego rośnie znaczenie funduszy europejskich. Środki te przyznawane są w drodze procedur konkursowych na dofinansowanie projektów spełniających wymogi programów operacyjnych uzgodnionych z Unią Europejską. Mają one charakter dotacji.

## Budżet

Budżet jest planem dochodów i wydatków jednostki samorządu terytorialnego. Planowanie budżetowe odbywa się w cyklu rocznym. Decyzję o kształcie budżetu podejmuje organ stanowiący jednostki samorządu (rada gminy, powiatu, sejmik województwa) w formie uchwały. Wyłączne prawo do formułowania projektu budżetu ma organ wykonawczy samorządu – wójt, burmistrz, prezydent miasta w przypadku gminy, zarząd – w przypadku powiatu lub województwa.

Ogólne zasady procedury budżetowej określone są w ustawie o finansach publicznych i ustawach ustrojowych poszczególnych rodzajów samorządu (w ustawie o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim). Szczegóły trybu uchwalania budżetu ustalają w swoim zakresie organy stanowiące (rady, sejmik) jednostek samorządu.

Budżet powinien przedstawiać dochody w rozbiciu na poszczególne źródła oraz wyodrębniać wydatki w układzie co najmniej działów klasyfikacji

budżetowej (dział określa rodzaj finansowanej działalności, np. oświata i wychowanie, kultura i sztuka, pomoc społeczna, gospodarka komunalna, administracja). Uchwała budżetowa powinna odrębnie przedstawiać dochody i wydatki związane z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. W przypadku planowania niedoboru (większych wydatków niż dochodów) – konieczne jest przedstawienie źródeł jego finansowania. Podobnie, jeżeli przewiduje się nadwyżkę budżetową (większe dochody niż wydatki), należy w uchwale budżetowej określić sposób jej wykorzystania.

Projekt uchwały budżetowej powinien być przedstawiony organowi nie później niż 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Uchwalenie budżetu powinno nastąpić przed rozpoczęciem roku budżetowego, ale ponieważ ostateczny kształt budżetu lokalnego zależy od ustaleń budżetu państwa, który może być uchwalony do końca marca – granicznym terminem uchwalenia budżetu jednostki samorządu jest koniec pierwszego kwartału.

Projekt uchwały budżetowej powinien być zaopatrzony w objaśnienia. Wraz z projektem budżetu przedstawia się informacje o stanie mienia komunalnego.

Działalność finansową samorządów nadzorują i kontrolują regionalne izby obrachunkowe (RIO). Do ich obowiązków należy przedstawienie opinii o projekcie budżetu przed jego uchwaleniem. RIO w ramach obowiązków nadzoru analizuje uchwałę budżetową po jej przyjęciu pod kątem zgodności z prawem. W przypadku stwierdzenia uchybień wzywa do ich usunięcia, a jeśli to nie nastąpi, może uchwałę budżetową uchylić w części lub całości. RIO ma także obowiązek przygotowania budżetu jednostce samorządu, jeżeli ta nie uchwaliła swojego budżetu w ustawowym terminie.

Wśród danych określających dochody budżetów samorządu poważną rolę odgrywają kwoty wynikające z konstrukcji budżetu państwa. Budżety samorządowe w znacznej części są zależne od budżetu państwa, dlatego planowanie budżetowe na poziomie samorządowym wymaga znajomości założeń budżetu centralnego. Minister finansów ma obowiązek przedstawienia samorządowi podstawowych danych finansowych, koniecznych do sporządzenia lokalnego budżetu do 15 października roku poprzedzającego rok budżetowy. Dane te mają charakter orientacyjny. Ostateczne dane przekazywane są samorządowi po uchwaleniu budżetu państwa.

Jednostki samorządu mogą zaplanować budżet z deficytem. Pokrycie wydatków w takim przypadku wymaga zaciągnięcia pożyczki. Samorząd

może korzystać z kredytów bankowych, zaciągać pożyczki u innych jednostek samorządu terytorialnego, a także zdobywać kapitał emitując obligacje. Wszystkie operacje finansowe tego typu, z wyjątkiem kredytów zaciąganych w banku prowadzącym rachunek jednostki samorządu terytorialnego, wymagają opinii RIO. Dla uniknięcia nawarstwienia zobowiązań do poziomu uniemożliwiającego wywiązywanie się samorządu ze swoich podstawowych zadań, przewiduje się ograniczenia w zaciąganiu zobowiązań. Podstawową zasadą jest utrzymanie zadłużenia na takim poziomie, aby spłata zobowiązań w roku budżetowym nie przekraczała 15 % planowanych dochodów budżetu. Łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60 % wykonanych dochodów ogółem jednostki w roku budżetowym. Systemowym zabezpieczeniem odpowiedzialnego planowania budżetowego jest ograniczenie możliwości dokonywania zmian w projekcie budżetu przez organ uchwałodawczy. Radni nie mają prawa zwiększania deficytu budżetu ani wielkości planowanych dochodów bez zgody organu odpowiedzialnego za przygotowanie projektu budżetu. Ograniczenia w zaciąganiu zobowiązań przez samorząd mogą także pojawić się wskutek uruchomienia procedur sanacyjnych budżetu państwa. Konstytucja przewiduje, że dług publiczny (obejmujący również zadłużenie samorządów) nie może przekroczyć 60 % PKB (produktu krajowego brutto). Gdy wartość długu publicznego zbliża się do tego poziomu – uruchamiane są procedury hamujące wzrost zadłużenia i ograniczające swobodę zaciągania zobowiązań przez samorząd.

## Gospodarka finansowa samorządu

Utarło się przekonanie, że samorząd ma niewielkie pole manewru w gospodarowaniu finansami, ograniczające się do podziału skąpych środków pomiędzy nienasycone instytucje. W powszechnym mniemaniu najważniejszym zadaniem w gospodarce finansowej jest zaplanowanie systemu wizyt w urzędach warszawskich, w których zapadają decyzje o podziale środków – i zapewnienie sobie znajomości z wpływowymi osobami w tych urzędach zatrudnionymi. Być może niektóre przykłady „z życia samorządu” potwierdzają tezę o znaczącej roli „układów” w gospodarce finansowej, ale nie są to dobre przykłady.

Niedostatek środków, przy ciągle rosnącej liczbie zadań, stał się inspiracją do tworzenia nowych systemów zarządzania finansami publicznymi.

Zasadniczym pytaniem, na które trzeba sobie odpowiedzieć, jest kwestia „Jak za małe pieniądze osiągnąć największe efekty?”. Równie ważne pytanie brzmi: „Jak pomnożyć środki na finansowanie projektów samorządowych?”. Najczęściej stosowaną metodą optymalizowania gospodarki finansowej sektora publicznego jest adaptacja metod planowania i zarządzania finansami wypracowanych w gospodarce prywatnej. Efektywność gospodarki prywatnej jest skutkiem respektowania kilku fundamentalnych zasad:

- swobody decyzji,
- odpowiedzialności materialnej decydującego za skutki podjętej decyzji,
- planowania strategicznego (wieloletniego),
- stałej analizy (monitoringu) efektywności osiągania zaplanowanych rezultatów,
- ciągłego doskonalenia narzędzi i procedur zarządzania.

W realiach samorządowych oznacza to:

- poprzedzenie decyzji budżetowych opracowaniem strategii rozwoju („zanim wydasz pieniądze, najpierw pomyśl jak zrobić z nich najlepszy użytek”);
- wieloletnie planowanie inwestycji („mierzyć siły na zamiary”);
- wprowadzenie zadaniowego ujęcia budżetu w miejsce „budżetu historycznego” („budżet zadaniowy” – programy osiągania konkretnych celów z rozbięciem kosztów realizacji na poszczególne zadania, „budżet historyczny” – coroczne powielanie tej samej struktury budżetu waloryzowanego jedynie ze względu na inflację);
- systematyczne usamodzielnianie jednostek wykonujących zadania samorządowe (prywatyzacja, stosowanie formy zakładu budżetowego, powierzanie wykonywania usług publicznych organizacjom pozarządowym, powierzanie zadań komunalnych i środków na ich wykonywanie samorządom dzielnic i samorządom osiedlowym);
- stosowanie otwartych przetargów w celu minimalizacji wydatków;
- podejmowanie wspólnych przedsięwzięć z innymi jednostkami samorządu w celu poszerzenia oferty usług i obniżenia kosztów;
- efektywną promocję i umiejętne stosowanie ulg i zwolnień podatkowych w celu przyciągnięcia inwestorów tworzących nowe miejsca pracy;

- inwestycje infrastrukturalne (drogi, sieć telefoniczna, elektryczna, gazowa, wodociągowa, internetowa itp.);
- wspieranie przedsiębiorczości (zakładanie funduszy pożyczkowych i gwarancyjnych, programy edukacyjne, inkubatory przedsiębiorczości).

Podstawowym zadaniem samorządu jest zapewnienie mieszkańcom jak najlepszych warunków bytu, jak najwyższej jakości usług. Trzeba jednak pamiętać, że wywiązanie się z tego zadania wymaga działań wspierających rozwój, które muszą być podejmowane ze znacznym wyprzedzeniem, ponieważ ich skutki nie pojawiają się natychmiast.

Polski samorząd musi zmagać się ze znacznym opóźnieniem rozwojowym, które jest dziedzictwem okresu gospodarki socjalistycznej. Stąd tak ważne jest umiejętne stworzenie fundamentów rozwoju. Nie da się ich zbudować bez odpowiedniego kapitału. Pomnażanie i zdobywanie środków należy do najważniejszych umiejętności polityków samorządowych. Obok klasycznych metod zdobywania pieniędzy (w odpowiednich urządach w Warszawie), samorząd może sięgać po kredyty bankowe, emitować obligacje, starać się o fundusze europejskie czy też angażować do realizacji usług publicznych kapitał prywatny, w tym kapitał zagraniczny. Trzeba także pamiętać, że pieniądze to nie jedyny kapitał niezbędny dla zapewnienia rozwoju. W XXI wieku do rangi najważniejszego czynnika sprawczego procesów rozwojowych podniesiona została wiedza. Samorząd powinien być przykładem instytucji umiejącej robić z wiedzy dobry użytek.

- Samorząd prowadzi samodzielną gospodarkę finansową mając do dyspozycji dochody własne, środki z budżetu państwa i z innych źródeł.
- Podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego jest budżet – plan dochodów i wydatków uchwalany corocznie przez organ stanowiący.
- Celem polityki finansowej powinno być nie tylko zaspokojenie bieżących potrzeb wspólnoty, ale także zapewnienie jej warunków do stabilnego, zrównoważonego rozwoju.