

*Teresa Lubińska**

WZROST ROLI ZARZĄDZANIA SAMORZĄDEM TERYTORIALNYM

1. ROSNĄCA ROLA PROCESÓW ZARZĄDZANIA DZIAŁALNOŚCIĄ WŁADZ SAMORZĄDOWYCH

Dane prezentujące rozmiary dochodów, wydatków i deficytu jednostek samorządów terytorialnych (JST) oraz budżetu państwa wskazują na stabilizację struktury tych zasobów finansowych od 2001 r. Udział dochodów JST w ogółem dochodach budżetu państwa i JST w 1995 r. wynosił 21,2%, a w 2001 – 45,7%, 2002 – 45,5%¹. Pod uwagę należy brać fakt, że od 1999 r. wydzielono z budżetu państwa 17 mld zł na ochronę zdrowia i przekazano do kas chorych. Wówczas wskaźnik udziału JST ulegają zmniejszeniu.

Udział zaś wydatków JST w ogółem wydatkach budżetu państwa i JST wynosił w 1995 r. 19% a w latach 2001 – 39,4%, 2002 – 38,2%. Widoczna asymetria między wskaźnikiem udziału dochodów JST a wskaźnikiem udziału wydatków JST w skonsolidowanych zasobach publicznych wynika z szeregu ograniczeń co do możliwości zadłużania się JST na tle budżetu państwa. Udział deficytu JST w deficycie ogółem budżetu państwa i JST wynosił w 1995 r. 0%, w 1996 r. – 3,8%, a 2001 r. – 8,7% i w 2002 r. – 7,5%².

W uzupełnieniu należy podać, iż powyższe wskaźniki uzyskano poprzez zaliczenie subwencji i dotacji do dochodów JST. Bliższe wyznaczenie struktury zasobów finansowych budżetu państwa i JST wymaga w przypadku poszczególnych jednostek eliminacji subwencji wyrównawczej. W tab. 1 przedstawiono dane o wskaźnikach udziału zasobów finansowych JST (obejmujących dochody z subwencjami i dotacjami) w dochodach budżetu państwa, JST oraz kas chorych.

* Dr hab., profesor w Katedrze Finansów Uniwersytetu Szczecińskiego.

¹ T. Lubińska, *Tendencje strukturalne w skonsolidowanych środkach publicznych budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Materiały Zjazdu Katedr Finansów 2004 r.*, Akademia Ekonomiczna Kraków – (w druku).

² *Ibidem*.

Tabela 1

Udział dochodów JST z subwencjami i dotacjami w dochodach publicznych oraz dynamika dochodów (dane w mld zł i %)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	Dynamika (baza 100%)		
					2000/1999	2001/2000	2002/2001
Dochody budżetu państwa bez subwencji i dotacji	90,1	94,3	94,5	97,1	105	100,2	102,7
Dochody JST z subwencjami i dotacjami	64,8	72,6	79,6	81,0	112,0	109,6	101,7
Razem budżet państwa i JST (w. 1 + w. 2)	154,9	166,9	174,2	178,1	107,7	104,4	102,2
Dochody kas chorych	17,1	21,4	26,0	28,8	125,1	121,5	110,8
Razem budżet państwa, JST i kas chorych	172,0	188,3	200,2	206,9	109,5	106,3	103,45
Udział JST w dochodach budżetu państwa i JST (w. 2 do w. 3)	42	43,5	45,7	45,5	—	—	—
Udział JST w dochodach budżetu państwa, JST i kas chorych (w. 2. do w. 5)	37,6	38,5	39,8	39,1	—	—	—

Źródło: Opracowano na podstawie roczników statystycznych oraz materiałów UNUZ.

Trudno oczekiwać w przyszłości znaczących zmian w strukturze analizowanych dochodów, a tym samym gwałtownych reform co do zadań realizowanych na poziomie centralnym oraz lokalnym i regionalnym. Zmiany zmierzać będą raczej w kierunku zamiany subwencji i dotacji na udziały w podatkach centralnych.

Przyjąć więc należy, że połowa dochodów publicznych z podatków i paropodatków oraz z majątku wpływa do JST. Jest to 81 mld zł w 2002 r.³ Budżet państwa bez subwencji i dotacji w 2002 r. posiadał dochody w wymiarze 97 mld zł. Cyfry te zostały podane, aby podkreślić rangę zasobów finansowych JST, a tym samym rangę procesów zarządzania jednostkami samorządowymi i instrumentów wspierających te procesy. Wskazane zasoby finansowe nie są jedynym parametrem ogromnej roli „samorządności” w Polsce, ale mają znaczenie zasadnicze.

Wskazać należy na następujące czynniki rosnącej roli procesów zarządzania samorządami terytorialnymi w Polsce:

1) stabilizacja struktury dochodów do JST, budżetu państwa i kas chorych;

³ *Ibidem.*

2) dysponowanie połową dochodów z podatków, paropodatków i majątku składających się na sumaryczne dochody budżetu państwa i budżetów samorządowych;

3) dysponowanie ogromnym majątkiem komunalnym w zakładach budżetowych, jednostkach budżetowych, w spółkach z o.o. oraz w instytucjach kultury;

4) dysponowanie zasobami finansowymi gminnych i powiatowych funduszy celowych;

5) wyczerpywanie się „łatwych” źródeł finansowania inwestycji pochodzących z prywatyzacji przedsiębiorstw komunalnych;

6) zmniejszanie się wpływów ze sprzedaży gruntów, budynków, mieszkań komunalnych, składających się na tzw. dochody nieregularne;

7) wzrost roli funduszy unijnych w finansowaniu rozwoju samorządów;

8) ograniczanie roli subwencji i dotacji na rzecz zwiększenia udziałów w podatkach PIT i CIT;

9) wzrost zapotrzebowania na przejrzystość finansów publicznych, zgodnie z art. 61 Konstytucji, który mówi o prawie obywatela do uzyskania informacji o działalności władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne;

10) wzrost wymagań co do jakości usług publicznych realizowanych przez samorządy, w związku z postępującymi procesami realnej integracji z UE.

2. NARZĘDZIA ZARZĄDZANIA ROZWOJEM SAMORZĄDU A PROGRAM GOSPODARCZY GMINY

Problematyka zarządzania jednostkami samorządowymi zyskuje coraz większe zainteresowanie środowisk naukowych i samorządowych. Szeroko prezentuje te zagadnienia E. Wojciechowski⁴. Koncepcje wykorzystania budżetu w zarządzaniu jednostkami samorządowymi prezentuje opracowanie zbiorowe pod redakcją S. Owsiaka⁵. Wymienić należy serię poradników wydawanych w ramach Programu Partnerstwa dla Samorządu Terytorialnego (LGPP), sponsorowanego przez Amerykańską Agencję Rozwoju Międzynarodowego (USAID)⁶. Szeroką diagnozę i propozycje w zakresie procedur strategii finansowania gmin można znaleźć w pracach B. Filipiak⁷.

⁴ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003, czy rozdział w pracy zbiorowej pod red. R. Borodo *Ekonomika i zarządzanie miastem*. Akademia Ekonomiczna, Wrocław 2001.

⁵ Por. *Budżet władz lokalnych – narzędzie zarządzania*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2002.

⁶ Por. K. Pakoński, *Zintegrowane zarządzanie finansami zorientowane na cele*, Municipium, Warszawa 2001.

⁷ B. Filipiak, *Procedury budowy strategii finansowania zadań własnych gmin*, Rozprawy i Studia nr 442, Szczecin 2002.

Do podstawowych narzędzi zarządzania teoria i praktyka samorządowa zalicza:

- budżet w ujęciu tradycyjnym,
- budżet zadaniowy,
- plan zagospodarowania przestrzennego,
- wieloletni plan inwestycyjny,
- strategię rozwoju jednostek samorządowych,
- kontrakty wojewódzkie,
- wieloletnie programy wojewódzkie.

Biorąc pod uwagę fakt, że ok. 80% zasobów finansowych JST należy do gmin i miast na prawach powiatu, uwypuklić należy, że wśród tych narzędzi nie wymieniono tzw. programu gospodarczego. Uchwalanie programów gospodarczych należy do wyłącznej właściwości rady gminy.

Artykuł 18⁸ ustawy o samorządzie gminnym mówi, że do wyłącznej właściwości **rady gminy** należy:

- stanowienie o kierunkach działania prezydenta,
- uchwalanie budżetu gminy,
- uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- uchwalenie programów gospodarczych.

Zaś wśród zadań **prezydenta** art. 30 ustawy o samorządzie gminnym wyróżnia:

- przygotowanie projektów uchwał rady,
- określenie sposobu wykonania uchwał,
- gospodarowanie mieniem komunalnym,
- zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Program gospodarczy, jak i stanowienie o kierunkach działania prezydenta nie są przedmiotem szczególnej troski prezydenta i rady. Praca organów wykonawczych i stanowiących skoncentrowana jest na budżecie i planach przestrzennego zagospodarowania.

W przypadku **budżetu** jasno jest powiedziane, nie tylko w tej ustawie o samorządzie gminnym, ale i w ustawie⁹ o finansach publicznych, że do wyłącznej kompetencji prezydenta należy przygotowanie projektu budżetu. Jest to zrozumiałe, gdyż w procesie tworzenia budżetu nieograniczona co do zasady pozycja rady, jako organu stanowiącego, doznaje w praktyce naturalne ograniczenia na rzecz prezydenta i zastępców, którzy stanowią władzę wykonawczą i mają do dyspozycji urzędników, doradców, ekspertów.

⁸ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.01.142.1591, zm. Dz.2.23.220 – 2002 r., Dz.U.02.62.558 – 2002 r., Dz.U.02.113.984 – 2002 r., Dz.U.02.214.1806 – 2002 r.)

⁹ Art. 51 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 119 ust. z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych Dz.U. nr 155, poz. 1014 z 1998 r. wraz ze zm.

Te same ograniczenia dotyczą programu gospodarczego oraz planu przestrzennego zagospodarowania, a mimo to ustawa nie zobowiązuje prezydenta do przygotowania projektu programu gospodarczego. Nie istnieją przepisy ustawowe, które nakładałyby na gminę obowiązek uchwalenia takiego programu.

A. Agopszowicz i Z. Gilowska¹⁰ wyrażają opinię, że kwestia programu gospodarczego wymaga uregulowania w statucie, przede wszystkim zaś określenia zakresu i celu tego aktu oraz procedury jego tworzenia.

Można jednak zauważyć, że ustawa nadaje szczególną rolę programowi gospodarczemu, który obok budżetu i planu zagospodarowania przestrzennego powinien stanowić narzędzie zarządzenia gmin. O ile bowiem wspomniane „stanowienie o kierunkach działania prezydenta”, choć jest bardzo ważne, może przybrać formę dość ogólnikowych zapisów, jak to często dzieje się w strategiach rozwoju gmin, o tyle forma ogólnikowych zapisów nie jest możliwa w przypadku programu gospodarczego. Winien on odzwierciedlać konkretne zamierzenia prezydenta w zakresie wspierania rozwoju gospodarczego (cel, zakres, czas, środki finansowe). Projekt programu gospodarczego musi być rzetelnie przygotowany przez prezydenta i wnikliwie dyskutowany i wspierany pracami rady. W świetle faktu, iż prezydent jest wybierany w wyborach bezpośrednich, uzyskuje on bezpośredni mandat od mieszkańców dla swojego programu wyborczego, w tym programu gospodarczego.

L. Jędrzejewski¹¹ wskazuje, że w literaturze przedmiotu dominują poglądy „że budowanie programów gospodarczych w gminie należy powiązać z planem przestrzennego zagospodarowania stanowiącymi rdzeń takiego programu”. Autor powołuje się głównie na wykładnię Z. Gilowskiej i A. Agopszowicza¹². Warto podkreślić, że wspomniana wykładnia należy do nielicznych poglądów naukowych co do istoty i procedury budowania programu gospodarczego. Jak już wspomniano wcześniej, narzędzie to pomija praktyka samorządowa, jak i literatura naukowa.

Program gospodarczy obejmować powinien wykaz najważniejszych przedsięwzięć, które w okresie kilkuletnim realizowane będą w dwóch dziedzinach:

- gospodarce komunalnej,
- wspierania rozwoju gospodarczego.

¹⁰ Por. A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym*, C. H. Beck, Warszawa 1999.

¹¹ Por. L. Jędrzejewski, *Polityka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, ODDK, Gdańsk 2004, s. 187.

¹² *Ibidem*.

Przedsięwzięciom tym winny towarzyszyć projekty planów inwestycyjnych ze źródłami ich finansowania w ujęciu wieloletnim.

Gospodarka komunalna obejmuje przecież rozbudowaną działalność gospodarczą, wykorzystującą infrastrukturę komunalną w zakresie zadań użyteczności publicznej. Zadania te to:

- gospodarka nieruchomościami,
- komunikacja miejska,
- usługi wodociągowo-kanalizacyjne,
- gospodarka odpadami,
- gospodarka mieszkaniowa.

W tych dziedzinach mają miejsce przekształcenia organizacyjno-prawne i własnościowe, które bezpośrednio wpływają na budżet gminy, jak i na koszty usług komunalnych. Bardzo częstą formą organizacyjną jest zakład budżetowy, który nie gromadzi odpisów amortyzacyjnych, a inwestycje finansowane są z budżetu gminy¹³. Czasami następują przekształcenia zakładów w jednostki budżetowe lub spółki z o.o.

Druga część programu gospodarczego dotyczy przedsięwzięć związanych ze wspieraniem rozwoju gospodarczego¹⁴. Wymienić tu należy następujące elementy programu:

- podatki i opłaty lokalne,
- prywatyzacje i wynajem lokali użytkowych,
- promocja gospodarcza,
- targowiska i hipermarkety,
- parki technologiczne,
- uzbrojenie terenów pod działalność komercyjną,
- uzbrojenie terenów pod budownictwo mieszkaniowe,
- fundusze poręczeń kredytowych,
- udziały w spółkach.

Program gospodarczy w sposób oczywisty jest ściśle powiązany z planem przestrzennego zagospodarowania oraz wieloletnim planem inwestycyjnym, stanowiącym obowiązkowy załącznik do uchwały budżetowej.

W zakończeniu warto powtórzyć za A. Sztando, „że interakcje zachodzące pomiędzy samorządem lokalnym a sferą gospodarczą w Polsce są dopiero rozwijającą się dziedziną wiedzy”¹⁵.

¹³ Zgodnie z art. 19 par. 10 ustawy o finansach publicznych z 1998 r. dotacja dla zakładu budżetowego nie może przekroczyć 50% jego wydatków, nie dotyczy to dotacji inwestycyjnych.

¹⁴ Por. T. Markowski, *Stymulowanie i regulowanie konkurencyjności regionów w świetle procesów globalizacji gospodarki*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3; A. Sztando, *Gminne instrumenty kształtowania rozwoju lokalnych podmiotów gospodarczych*, *ibidem*, 1999, nr 7–8; T. Grosse, *Działania stanów na rzecz rozwoju gospodarczego USA*, *ibidem*, 2001, nr 10.

¹⁵ *Ekonomia i zarządzanie miastem*, red. R. Borod, Akademia Ekonomiczna, Wrocław 2001.

*Teresa Lubińska***THE GROWING ROLE OF GOVERNANCE BY LOCAL
AND REGIONAL ADMINISTRATION**

The major factors determining the growing role of governance by local and regional administration have been identified. Additionally, a group of tools allowing improvement of governance have been identified. Particular attention has been paid to business and economic parts of governance.