

Czaplicka, Iwona Zofia

Zarządzanie finansami lokalnymi

Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego 10, 278-281

1996

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Iwona Zofia Czaplicka

ZARZĄDZANIE FINANSAMI LOKALNYMI

Samorządy terytorialne w Polsce, ich pozycja ustrojowa oraz formalno - prawne zasady funkcjonowania, budzą wiele emocji w dyskusjach i wypowiedziach. Od ich powstania w 1990 roku, po dzień dzisiejszy, trwają spory wokół zakresu kompetencji, jakie należy przekazać samorządom - spory te nabrały swojej ostrości w związku z końcowymi pracami nad projektem ustawy zasadniczej. Analizując proces umacniania samorządów, można wyodrębnić fazy różniące się podejściem elit rządzących do kwestii upodmiotowienia społeczności lokalnych, tym samym do zakresu samodzielności samorządów, w kreowaniu działań w najbliższym otoczeniu. W okresie konstruowania pierwszej ustawy samorządowej, pod naciskiem ugrupowań Solidarności i przy bardzo dużym oporze elit kierowniczych (postkomunistycznych - PZPR, ZSL i SD), uzgodniono kompromis daleko odbiegający od współczesnego, znanego w państwach demokratycznych, modelu zorganizowania społeczeństw lokalnych. Być może właśnie dlatego, wrogość do samorządów (bo przecież „solidarnościowych”) dała o sobie znać stosunkowo niskim udziałem ludności w pierwszych wyborach samorządowych. W pierwszym okresie, wobec niewielkiego zakresu kompetencji w sferze ekonomicznej, główna uwaga rad samorządowych skierowana została na sprawy personalne - i zostało to niejako wymuszone kształtem odgórnie narzuconego prawa. Późniejsze lata, to stała dążność działaczy samorządowych /by nie powiedzieć walka/ do rozszerzenia kompetencji, do uchronienia ich przed koniunkturą polityczną i ekonomiczną, drążącą centrum polityczne państwa. Z tej perspektywy, obecne i zamierzone zasady funkcjonowania samorządów terytorialnych, w tym szczególnie to, co dowodzi ich samodzielności, to skutek konsekwentnych dążeń ugrupowań opowiadających się za decentralizacją zarządzania państwem, szczególnie decentralizacją finansów publicznych.

Dopiero zwracając uwagę na te kwestie, jawi się wartość książki „*Samorząd terytorialny. Zarządzanie finansami lokalnymi*” pod redakcją Andrzeja J. Kozłowskiego.²

O samorządach terytorialnych, w różnym ujęciu, pisze się wiele. Są to zazwyczaj publikacje opisujące i analizujące poszczególne sfery funkcjonowania samorządów, szczególnie zmiany w prawie samorządowym i zasadach go-

² Kozłowski A.J., Ciborowska - Kubiak M., Nawrońska I., *Samorząd terytorialny. Zarządzanie finansami lokalnymi*, Wyższa Szkoła Biznesu w Pile, Piła 1996

spodarki finansowej. Brakowało pozycji podejmującej próbę całościowego ujęcia problematyki samorządowej, zatem konfrontującej samorząd terytorialny z układem socjalistycznego państwa, podporządkowującego sobie wszystkie wymiary życia społecznego i gospodarczego, analizującej zmiany w prawie samorządowym od uchwalenia pierwszej ustawy w dniu 8 marca 1990 roku, wskazującej na uwarunkowania wzajemnych relacji między organami samorządowymi i szeroko rozumianym otoczeniem, podkreślającej rolę pieniądza lokalnego w rozwoju samodzielności ludzi skupionych w samorządy i wreszcie będącej przewodnikiem po źródłach dochodów i wydatkach lokalnych oraz zwracającej uwagę na ważność zarządzania pieniądzem publicznym w gminach. Praca pod redakcją Andrzeja J. Kozłowskiego zmierza w tym kierunku i jak można to wyczytać z przedmowy, jest próbą, po której nastąpi drugie wydanie uwzględniające potrzeby stale zmieniających się samorządów i przede wszystkim ludzi, zainteresowanych umocnieniem podmiotowości samorządów w państwie.

Obok opisanie kompetencji, głównych źródeł dochodów i wydatkach, w recenzowanej książce pojawia się pytanie o zakres samodzielności samorządów w obecnym /także poprzednim/ układzie prawnym. Stare stwierdzenie, iż ten „kto ma pieniądze ma władzę” ma również swoje zastosowanie do samorządów terytorialnych. Jak ukazują autorzy książki, samorządy swoje dochody czerpią z budżetu państwa, głównie w postaci subwencji i wszelkiego rodzaju dotacji. Znaczący jest też udział gmin w dochodach stanowiących dochód budżetu państwa, stąd udział w podatku dochodowych od osób fizycznych i prawnych. W konfrontacji z tymi źródłami zasilającymi budżety gminne, wpływy z podatków i opłat lokalnych są niewielkie, szczególnie w gminach wiejskich. Gminy miejskie, z uwagi na podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych oraz udział w podatku dochodowych od osób fizycznych /tam jest więcej osób utrzymujących się z „pensji”, rent i emerytur/ i prawnych, mniej zależne są od zasobów budżetu państwa. W gminach wiejskich, wpływy z podatków lokalnych są niewielkie i bardzo często, szczególnie w gminach biedniejszych, subwencja oświatowa przekracza połowę wszystkich dochodów gminy.

Z analizy prawno-finansowych zasad gospodarki finansowej gmin wynika, że ustawodawca i podporządkowane jemu bezpośrednio organy wykonawcze, decydują nie tylko o źródłach dochodów lokalnych, często też mają dominujący wpływ na wysokość tych dochodów. W praktyce, odnosi się to także do referendum samoopodatkowującego, tylko ustawodawca /z jego upoważnienia organy wykonawcze - centralne/ ma prawo określenia rodzaju i wielkości dochodów gminnych. Zatem ustawowo uregulowane zostały dochody, zaś ich wielkość w niektórych tylko przypadkach zależna jest od decyzji rady gminy. Można przyjąć, że w tej sferze samorządy w Polsce zostały ubezwłasnowol-

nione a zarządzanie i dążenie do powiększania dochodów jest kwestią przyszłości - oczywiście jeśli nastąpią tu istotne zmiany ustawowe. Więcej swobody ograny gminne mają w sferze wydawania pieniędzy, oczywiście pomijając realizację, tzw. zadań obowiązkowych, określonych przepisami prawa i przekazanych najczęściej samorządom przez państwo. Ta sfera jednak, jak wskazują na to autorzy książki, poddana została ścisłej i szerokiej kontroli ze strony organów państwa. W obecnym układzie politycznym, nadzór został rozszerzony o możliwość kontrolowania gmin przez Najwyższą Izbę Kontroli /stało się to wraz ze zwiększeniem środków budżetowych pozostających w dyspozycji państwowych organów wykonawczych, wydawanych bardzo często wg kryteriów subiektywnych - jak wskazują autorzy/. Stąd zarządzanie finansami lokalnymi odbywające się pod nadzorem społeczności lokalnych, bo to one stanowią samorząd, mają osobowość prawną i ostatecznie ponoszą konsekwencje decyzji organów gminnych, podlega też kontroli:

- Najwyższej Izby Kontroli /organu państwowego/
- Regionalnej Izbie Obrachunkowej /podlegającej rządowi/
- Prezesowi Rady Ministrów
- Wojewodzie

Po dokładnym przeanalizowaniu książki, powstaje przekonanie, że gospodarowanie pieniędzmi lokalnymi obwarowane jest szeroką gamą przepisów i to często zmieniających się. Dlatego też, jak wskazują autorzy książki, zarządzanie w gminie, to przede wszystkim wykonywanie i przestrzeganie licznych przepisów prawa, a w mniejszym zakresie, zarządzanie będące efektem lokalnych możliwości, aspiracji i dążeń i zmierzające do pomnożenia majątku gminy. Gdyby prześledzić ustawodawstwo samorządowe, szczególnie ustawy regulujące zasady finansowania gmin, to narzuca się wniosek, że w Polsce samorządy są przede wszystkim wykonawcami polityki państwa - nadal obciążonego zaszłościami centralistycznymi, mniej zaś, wykonawcami zadań wykreowanych przez zbiorowości lokalne.

Należy żałować, że w recenzowanej książce zbyt mało miejsca poświęcono kwestii zarządzania strategicznego tak dużymi organizmami gospodarczymi. Przeważa w niej język formalnoprawny, a przecież można byłoby ukazać szerzej kwestie finansowe we właściwej proporcji teoretyczno-empirycznej. Samorządy terytorialne w ostatnich latach stały się największym inwestorem wykonującym infrastrukturę techniczną ze środków publicznych, jest to olbrzymi zakład pracy mający coraz większy wpływ na życie ludzi i ich najbliższe otoczenie. Stąd mocniejsze powiązanie zagadnień finansowo-ekonomicznych z przemianami społecznymi w gminach oraz zwrócenie uwagi na doświadczenia w kierowaniu samorządami /np. w oparciu o liczne analizy pokontrolne/ może być postulatem wartym do podjęcia w sygnalizowanej przez A.J. Kozłowskiego drugiej edycji.

Książka Andrzeja J. Kozłowskiego i współautorów, budzi wiele refleksji, stanowi to o jej wartości i słuszności podjętego tematu - zagadnień mało rozpoznanych i często mało znanych w umacniającej się demokracji, której to samorząd lokalny jest jedną z podstawowych instytucji. Polecić ją można tym wszystkim, których interesuje los samorządów, także tym, którzy uczą samorządów w szkołach, nie tylko na uczelniach wyższych.