Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 20/04/2024 10:13:11

DOI:10.17951/h.2017.51.6.293

ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA

VOL. LI, 6 SECTIO H 2017

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu. Wydział Nauk Ekonomicznych

LESZEK PATRZAŁEK

leszekpa@poczta.ue.wroc.pl

Dotacje jako transfery z budżetu państwa i budżetu jednostki samorządu terytorialnego

Subsidies as Financial Transfers Provided from the State Budget and Territorial Self-Government Unit Budget

Słowa kluczowe: dotacje; efektywność wydatków publicznych

Keywords: subsidies; efficiency of public expenditure

Kod JEL: H50; H72; H74

Wstęp

Dotacje jako transfery finansowe z budżetu państwa i budżetu jednostki samorządu terytorialnego nie są i nie mogą być wykorzystywane w jednakowym stopniu przez rządowe i samorządowe władze publiczne. W literaturze przedmiotu [Colm, 1960, s. 118] dominuje pogląd, że w ramach funkcji realizowanych przez instytucje sektora finansów publicznych władze samorządowe w najszerszym zakresie zaangażowane są w realizację funkcji alokacyjnej, natomiast realizacja funkcji redystrybucyjnej i stabilizacyjnej jest zadaniem władz publicznych szczebla centralnego. W Polsce wydatki na dotacje ponoszone przez budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego w różnym stopniu kształtują podział dóbr i usług poza mechanizmem rynkowym pomiędzy sektor prywatny i publiczny oraz w ich ramach. W związku

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 20/04/2024 10:13:11

z tym znaczenie i funkcje dotacji celowych w strukturze wydatków budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego jest zróżnicowane.

Celem opracowania jest ustalenie, w jakim stopniu dotacje jako transfery finansowe przekazywane z budżetu państwa i budżetu jednostki samorządu terytorialnego są wykorzystywane w realizacji zadań publicznych, a także zbadanie spójności i komplementarności wydatkowej polityki dotacyjnej władz publicznych oraz ustalenie czynników wyznaczających samodzielność wydatkową organów samorządu terytorialnego w obszarze dotacji przekazywanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

1. Dotacje w strukturze wydatków budżetu państwa

Dotacje, które stanowią podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki budżetu państwa i budżetu jednostki samorządu terytorialnego przeznaczone na podstawie ustaw i umów międzynarodowych na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych, są jednym z podstawowych instrumentów tych interwencji. Decyzje fiskalne instytucji rządowych i samorządowych, uwzględniające warunki i wymogi formalne związane z racjonalną alokacją i rozdysponowaniem wydatków publicznych na dotacje, mogą być odpowiedzialnie podejmowane w warunkach jednoznacznego, przejrzystego i uwzględniającego zasadę subsydiarności podziału zadań publicznych pomiędzy poszczególne szczeble władz publicznych. Przy poszanowaniu fundamentalnej zasady decentralizacji władzy publicznej oraz zasad racjonalności, gospodarności, oszczędności i legalności w ponoszeniu wydatków publicznych, w ramach kształtowania się polityki dotacyjnej w kontekście relacji państwo – samorząd terytorialny, kluczowe jest tworzenie odpowiednich warunków formalnoprawnych oraz mechanizmów współpracy i współdziałania między poszczególnymi szczeblami władz publicznych, które umożliwią samodzielne decydowanie o udzieleniu dotacji, ustalanie i kształtowanie kwoty udzielanej dotacji oraz podejmowanie decyzji o jej przeznaczeniu.

Przy podejmowaniu decyzji fiskalnych dotyczących dotacji przekazywanych z budżetu państwa i szczególnie z budżetów jednostek samorządu terytorialnego ograniczeniem są przyjęte centralnie nakazy dotyczące zakresu dotowania czy też obowiązku przekazywania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacji na realizację poszczególnych zadań publicznych. Taka sytuacja nie sprzyja spójności i komplementarności decyzji fiskalnych poszczególnych szczebli władz publicznych w zakresie przeznaczania wydatków budżetowych na dotacje oraz efektywnemu i oszczędnemu rozdysponowywaniu wydatków budżetu państwa i budżetu jednostek samorządu terytorialnego.

W Polsce w strukturze wydatków budżetu państwa według kategorii ekonomicznych wydatki transferowe (czyli wydatki na dotacje i subwencje) stanowią ponad 53% wydatków ogółem (tab. 1). W latach 2014–2016 ta grupa wydatków budżetu państwa

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 20/04/2024 10:13:11

Tab. 1. Struktura i dynamika wydatków budżetu państwa według kategorii ekonomicznych w latach 2014–2016

Wyszczególnienie	Struktura			Dynamika		
	2014	2015	2016	2014/2013	2015/2014	2016/2015
Ogółem	100,0	100,0	100,0	97,3	107,7	109,5
Dotacje i subwencje ogółem	48,7	49,9	53,4	98,1	110,4	117,1
Wydatki bieżące państwowych jednostek budżetowych	19,2	19,6	18,7	102,8	109,7	104,4
Obsługa długu publicznego	11,0	8,8	8,6	81,1	86,3	106,9
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	7,8	7,4	6,9	102,0	101,6	102,0
Środki własne UE	5,5	5,4	5,2	95,2	105,2	105,9
Wydatki majątkowe	4,9	5,9	4,8	118,5	129,8	88,8
Finanse projektów z udziałem środków UE	2,8	3,0	2,4	85,7	115,0	87,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania ustawy budżetowej dostępnych na stronie www.inf.gov.pl.

notowała stałą tendencję wzrostową, przy czym w tej grupie wydatki budżetu państwa na dotacje kształtowały się w 2016 r. na poziomie 150,8 mld zł (tj. 41,8% wydatków ogółem). Znaczna część dotacji jest kierowana z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego na realizację zadań własnych i zadań zleconych przez administrację rządową z zakresu pomocy społecznej, bezpieczeństwa publicznego i ochrony zdrowia. Oprócz tego budżet państwa zasila państwowe fundusze celowe, w tym przede wszystkim Fundusz Ubezpieczeń Społecznych oraz Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Skala i kierunki przekazywanych z budżetu państwa dotacji świadczą o wysokim stopniu centralizacji publicznego systemu finansowego w Polsce, w którym budżet państwa odgrywa szczególną rolę w przemieszczaniu zdecydowanej większości zasobów środków publicznych. W tych warunkach wzmacnia się przekonanie, że to zadaniem budżetu państwa i państwowych jednostek budżetowych, obok klasycznych funkcji i zadań państwa, jest alokowanie zasobów środków publicznych w przekrojach regionalnych i lokalnych, podejmowanie decyzji o udzielaniu dotacji przeznaczanych na finansowanie lub dofinansowanie lokalnych dóbr publicznych, pomimo problemów instytucji rządowych związanych z asymetrią informacji oraz brakiem wystarczającej ilości informacji o specyficznych, regionalnych problemach społecznych i gospodarczych. Przy wzrastającym udziale dotacji w strukturze wydatków budżetu państwa jedną z konsekwencji jest zahamowanie procesu decentralizacji finansów publicznych oraz rozbudowa struktur związanych z procesami dekoncentracji i wzmacnianiem hierarchicznej struktury sektora finansów publicznych.

Na tle zarysowanych powyżej tendencji dotyczących zakresu udzielania dotacji z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego pojawia się kilka ważnych i aktualnych problemów, które wymagają dalszych badań i dyskusji.

Po pierwsze, pomimo dynamicznego wzrostu dotacji przekazywanych z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego pogłębia się w Pol-

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 20/04/2024 10:13:11

sce zróżnicowanie fiskalne jednostek samorządu terytorialnego. Zróżnicowanie to dotyczy nie tylko potencjału dochodowego poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, ale też potrzeb wydatkowych poszczególnych jednostek samorządowych. Mechanizmy i procedury ustalania i przekazywania dotacji oraz subwencji z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego nie przyczyniają się w zadowalającym stopniu do niwelowania tych zróżnicowań. W procedurach tych istotnym problemem jest to, że dysponenci części budżetu państwa nie posiadają wystarczającego zasobu informacji i wiedzy, które umożliwiłyby w dostatecznym stopniu przyczynienie się do zbudowania spójnego systemu dotacji przekazywanych do budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Towarzyszą temu problemy związane z doborem mierników odzwierciedlających w ponad 3000 jednostek samorządu terytorialnego koszty udostępnianych w gminie (regionie) usług publicznych. Powinno to skłaniać do dyskusji i rozważań na temat funkcji dotacji przekazywanych z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego, ich znaczenia w uzupełnianiu dochodów własnych oraz generalnych zasad zasilania finansowego samorządu terytorialnego.

Po drugie, w ostatnich kilku latach w Polsce są wprowadzane zmiany w podziale zadań publicznych pomiędzy państwo a poszczególne szczeble samorządu terytorialnego. Pojawia się na tym tle pytanie, czy zmiany te wywołują konsekwencje w strukturze finansowania samorządu terytorialnego i czy umożliwiają one organom samorządu terytorialnego prowadzenie elastycznej i samodzielnej polityki finansowej. Szczególnie trudnym do rozwiązania problemem, przy podziale zadań samorządu terytorialnego na zadania własne i zadania zlecone, jest sposób obliczania kwoty dotacji celowych na zadania zlecone, gdyż przepisy ustawy o finansach publicznych i ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego są mało precyzyjne. W związku z tym pojawiają się zasadnicze rozbieżności pomiedzy administracją rządową i samorządową, które nie sprzyjają rozwijaniu partnerskich relacji fiskalnych państwo – samorząd terytorialny.

Po trzecie, konstrukcja dotacji generalnie utrudnia wypełnianie funkcji, które w założeniu powinny wypełniać transfery finansowe przekazywane z budżetu państwa. Dotacje celowe jako źródło dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego z jednej strony wprowadzają istotne ograniczenia w korzystaniu z dostępnych zasobów środków publicznych, z drugiej zaś zniechęcają do poszukiwania bardziej efektywnych sposobów wykonywania zadań publicznych.

2. Samodzielność organów samorządu terytorialnego w zakresie udzielania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego

Istoty decentralizacji finansów publicznych należy upatrywać m.in. w przyznaniu organom samorządu terytorialnego prawa do swobodnego decydowania o wydatkowaniu środków publicznych przeznaczonych na dotacje. Przy ustalaniu

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 20/04/2024 10:13:11

zakresu samodzielności wydatkowej jednostek samorządu terytorialnego w obszarze polityki dotacyjnej ważnym rozstrzygnięciem formalnoprawnym są postanowienia dotyczące podziału zadań na zadania własne i zadania zlecone przez administrację rządową, w przypadku których możliwości swobodnego decydowania o sposobie i zakresie finansowania są w znacznym stopniu ograniczone. Natomiast w odniesieniu do zadań własnych organy samorządu terytorialnego mają określony zakres samodzielności finansowej, który jednak w dużym stopniu zależy od tego, czy są to zadania obligatoryjne czy fakultatywne.

Elementami wyznaczającymi samodzielność wydatkową jednostki samorządu terytorialnego w obszarze dotacji przekazywanych z budżetu gminy (powiatu, województwa) na realizację zadań własnych w założeniu mają być: zdolność decydowania organów samorządu terytorialnego o udzieleniu dotacji, możliwości kształtowania wysokości dotacji, swoboda w podejmowaniu decyzji o jej przeznaczeniu czy też swoboda decydowania o trybie dotowania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego i kontroli wykorzystania dotacji. Przyznanie samorządowi terytorialnemu prawa i rzeczywistej zdolności do zarządzania częścią spraw publicznych ma się wyrażać m.in. w decydowaniu przez organy samorządu terytorialnego o formie i zakresie udzielania z budżetu gminy (powiatu, województwa) dotacji przeznaczanych na realizację i finansowanie obligatoryjnych zadań własnych. Są to zadania o charakterze lokalnym i regionalnym, związane z udostępnianiem i finansowaniem lokalnych dóbr publicznych, a obowiązek ich wykonywania i finansowania przez jednostki samorządu terytorialnego jest nałożony ustawowo. Z punktu widzenia polityki dotacyjnej jednostek samorządu terytorialnego za szczególnie ważne uznać należy regulacje zawarte w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz regulacje ustawy o systemie oświaty, które nakładają na organy samorządu terytorialnego obowiązek udzielenia dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Ograniczeniem zakresu samodzielności jednostki samorządu terytorialnego w decydowaniu o udzieleniu dotacji i możliwości kształtowania jej kwoty są ustawowo określone procedury i zasady udzielania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W ramach tych ograniczeń można wyróżnić ograniczenia o charakterze bezpośrednim i pośrednim. Jako ograniczenie samodzielności wydatkowej o charakterze bezpośrednim w obszarze dotacji przekazywanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w praktyce finansów samorządu terytorialnego w Polsce wskazać można limity dotyczące wysokości dotacji przekazywanych z budżetu gminy (powiatu, województwa) do samorządowego zakładu budżetowego czy też nakazy ponoszenia wydatków w formie dotacji w celu zapewnienia w gminie (regionie) standardu usług publicznych i społecznych (np. dotacje dla szkół niepublicznych). Z kolei oddziaływanie pośrednie na zakres samodzielności wydatkowej w obszarze dotacji przekazywanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego wyraża się w regulacyjnym wpływaniu poprzez ustawy na sferę realną działalności jednostek samorządu terytorialnego, system organizacji działalności oświatowej, działalności

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 20/04/2024 10:13:11

instytucji kultury, pomocy społecznej czy system opieki zdrowotnej. Tym samym pośrednio oddziałuje się na możliwości podejmowania przez władze samorządowe decyzji o zakresie i poziomie dotacji przekazywanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Bezpośrednie i pośrednie oddziaływanie instytucji rządowych dotyczące prowadzenia przez jednostki samorządu terytorialnego polityki wydatkowej w odniesieniu do dotacji dotyczy w Polsce szczególnie zadań oraz zakresu kultury i dziedzictwa narodowego, oświaty, transportu, a także zadań realizowanych przez organizacje prowadzące działalność pożytku publicznego.

Tab. 2. Dotacje na zadania bieżące według działów klasyfikacji budżetowej udzielane w budżetach jednostek samorządu terytorialnego w latach 2011–2015

Dział klasyfikacji budżetowej	Udział w dotacji na zadania bieżące (w %)		
	2011	2013	2015
Kultura i ochrona dziedzictwa kulturowego	32,6	30,5	31,2
Oświata i wychowanie	22,8	27,2	28,1
Transport i łączność	17,1	16,0	16,8
Pomoc społeczna	6,8	6,8	6,7
Kultura fizyczna	5,75	5,2	5,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych dostępnych na stronie www.mf.gov.pl.

W strukturze i formie ponoszenia wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego przeznaczanych na dotacje znajduje odzwierciedlenie zakres obligatoryjnych zadań własnych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego i określone przez ustawodawcę ramy organizacyjne oraz sposób funkcjonowania i finansowania instytucji kultury, opieki zdrowotnej czy oświaty. Analiza struktury dotacji udzielonych z budżetu jednostek samorządu terytorialnego wskazuje, że dotacje udzielane są przede wszystkim w obszarach: kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, oświata i wychowanie, transport i łączność. W tym kontekście trzeba zauważyć, że szczegółowe regulacje dotyczące procedur i zasad udzielania dotacji czy też nakazy ponoszenia dotacji spowodowały, że organy samorządu terytorialnego ograniczają się do administrowania, a nie do zarządzania i decydowania o ponoszeniu wydatków na dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Z tym wiąże się problem, że regulacje i szczegółowe przepisy, które w skali makroekonomicznej wydaje się, że będą sprzyjać racjonalizacji wydatków publicznych na poziomie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, już tych wymogów nie spełniają.

Na podstawie analizy struktury udzielanych z budżetów jednostki samorządu terytorialnego dotacji można stwierdzić, że przekazanie w latach 2011–2015 z ogólnej kwoty dotacji ponad 65% na zadania bieżące w sferze kultury i dziedzictwa narodowego, oświaty i pomocy społecznej nie jest przejawem samodzielnej polityki dotacyjnej organów samorządu terytorialnego, a raczej administrowaniem i realizacją przyjętych na szczeblu centralnym procedur i zasad udzielania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W polityce dotacyjnej jednostek samorządu terytorialnego po-

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 20/04/2024 10:13:11

szczególnych szczebli trudno dostrzec i sformułować cele tej polityki oraz obiektywne kryteria podziału wydatków przeznaczanych na dotacje. Ponadto w zasadach udzielania dotacji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego trudno zauważyć rozwiązywanie problemów na płaszczyźnie sprzeczności sprawiedliwość − efektywność.

Podsumowanie

W warunkach konsolidacji sektora finansów publicznych w Polsce w ostatnich latach poziom wydatków budżetu państwa przeznaczanych na dotacje dynamicznie wzrasta, przy jednocześnie stosunkowo niskim ich poziomie i udziale w strukturze wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Poszerzaniu zakresu znaczenia dotacji w strukturze budżetu państwa towarzyszy proces wprowadzania coraz większej liczby nakazów dotyczących zasad i procedur udzielania dotacji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego na realizację obligatoryjnych zadań własnych gminy (powiatu, województwa). W corocznej procedurze budżetowej w podsektorze samorządowym stosuje się wręcz automatyzm wydatków do poniesienia na dotacje kierowane na zadania bieżące samorządowych instytucji kultury oraz niepublicznych i publicznych jednostek systemu oświaty, bez dostatecznego uwzględniania problemów związanych z efektywnością i racjonalizacją wydatków publicznych. To powoduje, że przy ograniczonych zasobach środków publicznych wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego na dotacje na zadania własne o charakterze fakultatywnym mają znaczenie marginalne.

Bibliografia

Colm G., *Theory of Public Finanse: The Study in Public Economy by Richard A. Musgrave*, "The Journal of Finanse" 1960, Vol. 1(1).
Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego, GUS, Warszawa 2015.
www.inf.gov.pl [dostęp: 10.12.2017].
www.mf.gov.pl [dostęp: 10.12.2017].

Subsidies as Financial Transfers Provided from the State Budget and Territorial Self-Government Unit Budget

In the last years, government budget expenditure on subsidies has been increasing dynamically in the conditions of consolidation of the public finance sector. Their significance and role in the structure of the government budget expenditure and territorial self-government units budgets are different. The aim of the article is to determine to what extent subsidies, as financial transfers provided from the state budget and territorial self-government unit, are used to perform the function of public finance. The objective of the paper is also to examine the consistency and complementarity of expenditure grant policy of public authorities as well as to establish factors determining expenditure independence of local government authorities in the area of subsidies transferred from the budget of territorial self-government unit.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 20/04/2024 10:13:11

Dotacje jako transfery z budżetu państwa i budżetu jednostki samorządu terytorialnego

W warunkach konsolidacji sektora finansów publicznych w Polsce w ostatnich latach wydatki budżetu państwa na dotacje dynamicznie rosną, a stosunkowo niski jest ich udział w strukturze budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Celem opracowania jest ustalenie, w jakim stopniu dotacje jako transfery finansowe są wykorzystywane w realizacji zadań realizowanych przez sektor finansów publicznych, a także zbadanie spójności i komplementarności wydatkowej polityki dotacyjnej władz publicznych oraz ustalenie czynników wyznaczających samodzielność wydatkową organów samorządu terytorialnego w obszarze dotacji przekazywanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.