

Doc. dr Roman GORYSZEWSKI  
Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie  
Dr Elżbieta KOTOWSKA  
Politechnika Warszawska

## DECENTRALIZACJA FINANSÓW PUBLICZNYCH JAKO ELEMENT ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO®

### Decentralization of public finance as a component of public governance®

**Słowa kluczowe:** zarządzanie publiczne, decentralizacja, finanse publiczne, efekty decentralizacji, jawność, przejrzystość.

*W artykule przedstawiono i oceniono uwarunkowania oraz niektóre efekty decentralizacji finansów publicznych, przeprowadzanej w ostatnich dekadach w Polsce. Szczególną uwagę autorzy zwrócili na podział środków finansowych między państwo a samorząd terytorialny oraz skutki tego podziału dla realizacji idei public governance, wyrażającej się między innymi w zasadzie jawności i przejrzystości finansów publicznych. Podjęte działania w ramach decentralizacji finansów publicznych wpisują się w szeroko pojętą koncepcję zarządzania publicznego.*

**Key words:** public governance, decentralization, public finance, results of decentralization, publicness, transparency.

*The article presents and evaluates some conditions and results of decentralization of public finance, implemented during last decades in Poland. The authors' specific intention was to describe distribution of finance between the state central budget and local budgets and the results of that to the process of realization of the idea of public governance (among other things the principle of publicness and transparency of public finance). The process of realization of decentralization of public finance is an element of a general concept of public governance.*

### WPROWADZENIE

Zarządzanie publiczne jest pojęciem ściśle związanym z administracją publiczną oraz jej rozwojem. Bazując na koncepcji New Public Management (NPM) stanowi próbę zbliżenia administracji publicznej do gospodarki rynkowej w celu zapewnienia jej sprawności w kategoriach należytego wykorzystania środków publicznych dla osiągnięcia zaprogramowanych celów związanych z zaspokajaniem potrzeb zbiorowych. Ogólnie można stwierdzić, że zarządzanie publiczne koncentruje się na obywatelu/ konsumencie oraz odpowiedzialności za rezultaty w zakresie dostarczania dóbr publicznych. Dominujące do niedawna podejście proefektywnościowe ewoluuje w kierunku uwypuklenia nowego podejścia do administracji publicznej – tzw. public governance (współzarządzanie)<sup>1</sup>, które ma za punkt odniesienia społeczeństwo obywatelskie. W takim ujęciu zarządzanie publiczne zajmuje się badaniem sposobu i zakresu systematyzowania działań prowadzących do skutecznego planowania,

określania i realizacji celów organizacji/podmiotów publicznych, zajmujących się dostarczaniem dóbr ze sfery użyteczności publicznej oraz optymalnego wykorzystania zorganizowanego działania ludzi w tych podmiotach lub za ich pośrednictwem, nakierowanego na kreowanie publicznych wartości i realizację interesu publicznego [7, s.10-18]. Public governance widzi obywateli jako podmioty aktywne, zainteresowane decyzjami władz publicznych, uczestniczące w systemie decyzyjnym, co skutkuje postrzeganiem administracji jako elementu systemu społeczeństwa obywatelskiego [11,12]. Aspekt finansowy był i jest w ramach tych koncepcji szczególnie nośny, ponieważ ciągle aktualne są zarzuty dotyczące mało racjonalnego wydatkowania środków publicznych, ich dużego marnotrawstwa, braku bezpośredniej odpowiedzialności za niegospodarność. Wynika to także z zagrożenia stabilizacji systemu finansów publicznych w Polsce i praktycznie w każdej rozwiniętej gospodarce w związku ze starzeniem się społeczeństw i kryzysem gospodarczym. Jest również odpowiedzią na koncepcje społeczeństwa obywatelskiego, które ponosząc daniny na rzecz państwa (aktualnie głównie w formie pieniężnej), ma prawo do publicznej informacji o ich wykorzystaniu, by na tej podstawie podejmować decyzje dotyczące powoływania władzy w ramach demokracji przedstawicielskiej, a następnie współuczestniczyć w podejmowaniu decyzji w zakresie kreowania rozwoju.

**Celem artykułu jest próba określenia poziomu decentralizacji finansów publicznych, wyrażająca się w ich podziale na finanse rządowe i samorządowe oraz wykazanie, że przeprowadzona decentralizacja sprzyja realizacji zasad jawności i przejrzystości, które z kolei są ważnym instrumentem realizacji koncepcji public governance.**

<sup>1</sup> Terminy management i governance są wzajemnie powiązane. Pierwszy z nich związany z nauką zarządzania, dotyczy poszukiwania właściwej organizacji i metod działania podmiotów gospodarki rynkowej (generic management), odnoszonymi następnie – jako public management – do podmiotów sfery publicznej. Do podstawowych zagadnień public management zalicza się zarządzanie budżetowe, które od tradycyjnego sporządzania budżetu odróżnia „kultura kontraktowa” zamiast tradycyjnej kultury administracyjnej, przedsiębiorczość i podejmowanie ryzyka zamiast pasywnego wykonania przepisów. Towarzyszy temu odpowiedzialność za rezultaty wcześniej określonych zadań. Drugi termin, znacznie nowszy, ma za punkt odniesienia przede wszystkim społeczeństwo obywatelskie i obejmuje swoim zakresem podmioty gospodarki rynkowej (corporate governance) oraz podmioty związane ze społeczeństwem obywatelskim (civic governance), a także w kontekście powyższych kategorii podmiotów – instytucje publiczne (public governance). Zob. H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie publiczne”, 01/2007, Scholar, s.11-12.

## DECENTRALIZACJA FINANSÓW PUBLICZNYCH

Decentralizacja to kluczowy problem reform ustrojowych w wielu państwach, które polegają na demokratyzacji i liberalizacji życia politycznego i gospodarczego. To jedna z podstawowych zasad koncepcji NPM i zarządzania publicznego/ menedżerskiego. Przyjąć można za A. Borodo [1], że przez decentralizację rozumieć należy przekazywanie zadań i kompetencji państwa w dół – do jednostek terytorialnych niższego szczebla. Ujmując problem dokładniej, wyróżnić należy trzy rodzaje decentralizacji [2, s. 124-125]:

1. decentralizację demokratyczną (dewolucję), oznaczającą transfer władztwa/kompetencji od rządu centralnego do samorządów terytorialnych,
2. decentralizację administracyjną (dekoncentrację), rozumianą jako przekazywanie władzy i środków od rządu centralnego do regionalnych i lokalnych oddziałów,
3. decentralizację fiskalną, tj. przekazywanie władztwa fiskalnego oraz środków finansowych jednostkom samorządu terytorialnego.

Wymienione powyżej rodzaje decentralizacji wzajemnie się przenikają. W szczególności decentralizacja finansowa nie może być odrębnym procesem bez uprzednio przeprowadzonej decentralizacji władzy państwowej. Zauważyć z kolei należy, że decentralizacja finansów publicznych w całym procesie decentralizacji władzy państwowej jest wyjątkowo duża a jej właściwe przeprowadzenie ma fundamentalny wpływ na rezultaty reform decentralizacyjnych. Francuscy badacze decentralizacji Gaudemet i Molinier [5, s.131] piszą: „Decentralizacja jest rzeczywista, gdy podmioty władzy lokalnej są naprawdę panami swoich finansów. (...) Decentralizacja będzie czysto pozorna, jeżeli wspólnota lokalna nie ma rzeczywistej wolności finansowej, mimo iż ma nawet rozległe kompetencje prawne”.

W Polsce proces decentralizacji rozpoczął się od reformy samorządowej w 1990 r. i miał związek z powołaniem podstawowej jednostki samorządu terytorialnego – gminy. Dalsze pogłębienie nastąpiło w 1999 r. wraz z powołaniem kolejnych jednostek samorządu terytorialnego – powiatu i województwa. Przyczyn owej decentralizacji upatrywać należy w idei społeczeństwa obywatelskiego, budowie demokratycznego państwa prawnego, upowszechnianiu idei subsydiarności (pomocniczości) i dążeniu do poprawy efektywności wydatkowania środków publicznych. Decentralizacji ustrojowej towarzyszyła decentralizacja finansów publicznych, doprowadzając do ich zasadniczego podziału na: finanse rządowe, skoncentrowane głównie w budżecie państwa oraz finanse samorządowe, skoncentrowane w budżetach jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.). Stabilność podziału znalazła odzwierciedlenie w regulacjach prawnych – Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. [8] i innych aktach prawnych rangi ustawowej.

Art. 167 Konstytucji RP z 1997 r. stanowi, że na dochody j.s.t. składają się:

- dochody własne,
- subwencje ogólne,
- dotacje celowe z budżetu państwa.

Bardziej szczegółowe regulacje zawarte są w art.3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego [14], gdzie oprócz źródeł wymienionych w Konstytucji, w punkcie 2 zapisano, że dochodami własnymi j.s.t są udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz podatku dochodowego od osób prawnych (CIT). Dalej zaś w punkcie 3 zapisano, że dochodami j.s.t. mogą być:

- środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi;
- środki pochodzące z budżetu UE;
- inne środki określone w odrębnych przepisach.

W odniesieniu do decentralizacji finansowej, kluczowe znaczenie ma wydzielenie z dochodów publicznych dochodów własnych j.s.t, co wyraża się w przekazaniu na rzecz j.s.t. odpowiednich zasobów finansowych i prawa do dysponowania nimi. Dochody te co do zasady winny zabezpieczać realizację zadań ze sfery użyteczności publicznej o znaczeniu lokalnym, określanych ustawowo jako zadania własne. Takie postrzeganie dochodów własnych to efekt i logiczne następstwo decentralizacji ustrojowej. Dla j.s.t. dochody te mają fundamentalne znaczenie, ponieważ:

- ✓ Istnieje możliwość oddziaływania na ich wielkość,
- ✓ Występuje swoboda w zakresie ich wykorzystania,
- ✓ Są niezależne od sytuacji budżetu państwa,
- ✓ Mają wpływ na wielkość zaciąganych zobowiązań (wyliczenie wskaźnika indywidualnego zadłużenia – IWZ).

Za dochody własne samorządu terytorialnego uważa się wszelkie dochody samorządów z wyjątkiem subwencji ogólnych oraz dotacji celowych z budżetu państwa. Dochody własne stanowią podstawę wyposażenia finansowego samorządów. Zgodnie z zasadą adekwatności środków do zadań wynikającą z Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego [4], dochody własne stanowią podstawę realizacji zadań własnych j.s.t., stwarzają możliwości do prowadzenia własnej polityki fiskalnej oraz kształtowania potencjału dochodowego i są istotnym elementem oddziaływania na społeczności lokalne i regionalne w każdej j.s.t. To właśnie poziom dochodów własnych j.s.t. stanowi podstawę planowania finansowego i budżetu zadaniowego, co znajduje szerokie uzasadnienie w regulacjach prawnych i literaturze przedmiotu [6, s 149-156].

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego odrębnie dla każdego szczebla samorządu wymienia źródła dochodów własnych. Najszerszy zakres źródeł dochodów własnych przysługuje gminie. Gmina jako jedyna posiada własne podatki lokalne, które w pełni zasilają jej budżet i w stosunku do których dysponuje pewnym ograniczonym władztwem podatkowym<sup>2</sup>, co ma wpływ na kształtowanie lokalnej polityki fiskalnej i jest przejawem samodzielności finansowej, która jest tak istotnym wyrazem decentralizacji. Uprawnienia powyższe dotyczą następujących podatków i opłat: podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych, podatek rolny, podatek leśny, opłata targowa,

2 Przez ograniczone władztwo podatkowe autorzy tego artykułu rozumieją, takie uprawnienia organów stanowiących i podatkowych w gminie, jak: prawo do przejmowania wpływów podatkowych, prawo do stanożenia prawa miejscowego w zakresie ustawowo określonych tytułów podatkowych, prawo do wydawania decyzji podatkowych.

opłata miejscowa, opłata za posiadanie psów, opłata adiacencka, opłaty za parkowanie samochodów itp.

Jak już wspomniano wcześniej do grupy dochodów własnych j.s.t. zalicza się także udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) i w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT) oraz inne źródła, które nie mają charakteru podatkowego.

Udziały w podatkach dochodowych (PIT i CIT) zasilają budżety wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Dla powiatów i województw stanowią jedyne podatkowe źródło dochodów. Wysokość tych udziałów określona jest wskaźnikiem zawartym w ustawie i uzależniona od ogólnych wpływów z podatków dochodowych do budżetu państwa w danym roku budżetowym [14]. Jednostki samorządu terytorialnego nie dysponują w odniesieniu do tych tytułów podatkowych władztwem podatkowych w sposób bezpośredni. Nie mogą za pośrednictwem prawa miejscowego (uchwał) oddziaływać na poszczególne elementy konstrukcji tych podatków, co mogą czynić w odniesieniu do np: podatku od nieruchomości, podatku od środków transportowych, czy podatku rolnego.

Organami poboru podatków PIT i CIT są naczelnicy urzędów skarbowych (administracja rządowa), którzy posiadają kompetencje dotyczące wydawania indywidualnych decyzji dotyczących umarzania należności podatkowych, odsetek za zwłokę, odraczania terminu płatności, rozkładania podatku na raty. Jest to istotny element polityki fiskalnej i przekłada się na poziom dochodów j.s.t., skutkując mniejszymi udziałami ww podatków w dochodach podatkowych j.s.t.

Nie dysponując bezpośrednimi możliwościami oddziaływania na poziom dochodów z tytułu podatku PIT i CIT j.s.t. z niepokojem reagują na propozycje zmian dotyczące ich konstrukcji, ponieważ każda nowa ulga, czy obniżka stawki w tych podatkach ma wpływ na wielkość ich dochodów pochodzących z tych źródeł (ocenia się np., że zmiana skali podatkowej w 2009 r. spowodowała ubytek dochodów j.s.t. o ok. 3mld zł).

Można stwierdzić zatem, że na wielkość wpływów z tytułu udziałów w podatku PIT i CIT oddziałuje przede wszystkim wzrost gospodarczy i wzrost płac oraz katalog ulg i zwolnień, wynikający z założeń polityki społeczno-gospodarczej państwa, co przekłada się na ilość podatników, podstawę opodatkowania i należny podatek a w konsekwencji wysokość udziałów dla j.s.t.

Pomimo, że wielkość wpływów mających charakter udziałów, jest uzależniona od ilości podatników mających miejsce zamieszkania (PIT) lub prowadzących działalność gospodarczą (CIT) na terenie j.s.t. i otrzymanych należności podatkowych z tych źródeł, nie jest to równoznaczne z tym, że j. s. t. nie mają pewnych możliwości oddziaływania na poziom dochodów z tych źródeł. Instrumenty tego oddziaływania, to różnego rodzaju formy interwencjonizmu lokalnego, mogące sprzyjać rozwojowi przedsiębiorczości na terenie j.s.t. Należą do nich m.in.:

- ✓ Polityka dochodowa ujmowana szeroko, w tym fiskalna,
- ✓ Polityka wydatkowa,
- ✓ Działania prorozwojowe prowadzone przez władze j.s.t. [ 9, s.291-292].

Dokładne zestawienie źródeł dochodów własnych pochodzących z podatków i opłat dla poszczególnych j.s.t. przedstawia tabela nr 1.

**Tabela 1. Źródła dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego**  
**Table 1. Sources of internal revenues of local governments units**

Rodzaj dochodów	Gminy	Powiaty	Województwa
<b>Podatki</b>	– Podatek rolny – Podatek leśny – Podatek od środków transportowych – Podatek od nieruchomości – Podatek od czynności cywilnoprawnych – Podatek od spadków i darowizn – Karta podatkowa		
<b>Opłaty</b>	– Opłata skarbową – Opłata targowa – Opłata miejscowa, uzdrowska, od posiadania psów – Opłata eksploatacyjna		
<b>Udziały w PIT (%)</b>	<b>39,34</b>	<b>10,25</b>	<b>1,60</b>
<b>Udziały w CIT (w %)</b>	<b>6,71</b>	<b>1,40</b>	<b>14,75</b>

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego [14]

Poza dochodami o charakterze podatkowym j.s.t. przysługują także inne dochody zaliczane do dochodów własnych. Zalicza się do nich: dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe i nadwyżkę przychodów nad kosztami samorządowych zakładów budżetowych (w gminie), dochody z majątku, spadki, zapisy i darowizny, 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, odsetki od pożyczek udzielanych ze środków budżetowych, odsetki od nieterminowo przekazywanych należności, odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych, dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego, inne dochody należne na podstawie odrębnych przepisów [14]. Wpływy do budżetów j.s.t. z tych źródeł nie są jednak znaczące.

Z punktu widzenia samodzielności finansowej j.s.t. najważniejsze są dochody o charakterze podatkowym. Z analizy zapisów zawartych w tabeli wynika, że j.s.t. w dochody podatkowe zostały wyposażone w zróżnicowany sposób w zakresie możliwości przejmowania wpływów z poszczególnych tytułów podatkowych. Powiat i województwo nie mają przypisanych żadnych własnych źródeł podatkowych. Wszystkie zaś j.s.t. mają ustawowo zagwarantowane udziały w podatkach PIT i CIT. Dla powiatów i województw jest to podstawa kreowania dochodów własnych.



Zaliczenie wpływów z tych podatków do dochodów własnych ma istotny wpływ na poziom dochodów podatkowych w j.s.t. przypadających na jednego mieszkańca. W określonych przypadkach może skutkować przekazaniem części dochodów własnych podatkowych z powrotem do budżetu państwa w postaci tzw. „podatku janosikowego”, obniżając poziom wypracowanych dochodów własnych, co dla niektórych j.s.t. jest istotnym problemem i często jest postrzegane jako kara za aktywność inwestycyjną i gospodarczą. W określonych sytuacjach może prowadzić wręcz do utraty płynności finansowej j.s.t. a w dalszej perspektywie mieć negatywny wpływ na tempo i poziom rozwoju lokalnego. Teza o zróżnicowanym poziomie dochodów własnych j.s.t. znajduje potwierdzenie w danych pochodzących ze sprawozdań finansowych j.s.t., co w sposób syntetyczny przedstawia tabela nr 2.

**Tabela 2. Udział dochodów własnych w budżetach JST w latach 2006-2011 (%)**

**Table 2. Participation of internal revenue in budgets of local governments units in year 2006-2011**

Rodzaj jednostki samorządu terytorialnego	Dochody własne w budżecie JST łącznie z udziałami z tytułu podatków PIT i CIT	Dochody własne w budżecie JST z wyłączeniem wpływów z udziałów z tytułu podatków PIT i CIT
Gminy	45, 5	29, 5
Powiaty	27, 7	13, 8
Województwa	44, 3	8. 5
Miasta na prawach powiatu	63, 2	35, 9
<b>Średnio dla wszystkich JST</b>	<b>48, 5</b>	<b>27, 6</b>

**Źródło:** Opracowanie własne na podstawie: Wyszowska D. *System zasilania finansowego jednostek samorządu terytorialnego w Polsce- stan obecny i proponowane kierunki zmian*, [17, s. 477-479]

Z danych zawartych w tabeli wyraźnie wynika, że dochody własne j.s.t. nie stanowią wystarczającego zabezpieczenia dla realizacji zadań własnych, ponieważ w budżetach j.s.t. nie osiągają średnio nawet 50%. Szczególnie niski poziom tych dochodów występuje w powiatach. Okazuje się więc, że faktyczne skutki decentralizacji finansowej z punktu widzenia samodzielności tych jednostek, są mało wymierne a w odniesieniu do niektórych j.s.t. mogą okazać się wręcz negatywne. Nie ulega bowiem wątpliwości, że niski poziom samodzielności finansowej przekłada się na niewielkie możliwości prowadzenia aktywnej polityki lokalnej za pośrednictwem podatków. Ciężko zatem na poziomie lokalnym realizować koncepcje współzrządzenia skoro zakres rzeczywistej samodzielności finansowej jest dość ograniczony. Nie można też kreować lokalnej polityki prorozwojowej nie mając pewności czy i w jakim zakresie pozyska się dodatkowe środki pochodzące z transferów, tych z budżetu państwa i tych innych źródeł, które zapisano w art. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

## DECENTRALIZACJA A JAWNOŚĆ I PRZEJRZYSTOŚĆ FINANSÓW PUBLICZNYCH

Z problematyką decentralizacji finansów publicznych wiąże się ustawowo określona zasada jawności i przejrzystości. Te podstawowe zasady zarządzania środkami publicznymi, dotyczą tak budżetu państwa, jak i jednostek samorządu terytorialnego oraz wszystkich podmiotów zajmujących się dostarczaniem dóbr publicznych. W odniesieniu do finansów j.s.t. są one szczególnie użyteczne, ponieważ pozwalają społecznościom lokalnym na formułowanie poglądów i ocen dotyczących osiągniętych rezultatów związanych z ich wydatkowaniem. Przekładają się na decyzje wyborcze mieszkańców, decyzje dotyczące rozwoju przedsiębiorczości, partnerstwo publiczno prywatne (PPP) – są zatem istotnym elementem public governance.

W znaczeniu ekonomicznym jawność to swobodny dostęp obywatela do informacji o działalności państwa i innych podmiotów ze sfery użyteczności publicznej, w wymiarze finansowym. Inaczej można powiedzieć, że to sytuacja, w której zainteresowani obywatele oraz prawnie ustanowione instytucje kontrolne mają swobodny dostęp do danych o rezultatach gospodarowania środkami publicznymi.

W znaczeniu prawnym jawność finansów publicznych oznacza z kolei możliwość poznania i zrozumienia istniejącego stanu finansów publicznych, dzięki stosowaniu jednolitych reguł klasyfikacji dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów, zasad rachunkowości i planów kont oraz jednolitej sprawozdawczości. Jest to możliwe jeśli finanse publiczne ukazywane są w sposób jasny, szczegółowy, rzetelny i zrozumiały, co wiąże się z zasadą przejrzystości. Przejrzystość bowiem rozumiana jest jako czytelność sytuacji sektora finansów publicznych. Przejrzystość umożliwia praktyczną przyswajalność udostępnianych materiałów, ich analizę i ocenę. Zapewnia również ustalenie zakresu odpowiedzialności poszczególnych osób i instytucji dysponujących zasobami publicznymi, a także przestrzeganie określonych zasad związanych z wydatkowaniem. Przejrzyste zarządzanie środkami publicznymi – to stosowanie jednolitych zasad klasyfikacji dochodów i wydatków publicznych, tych samych reguł księgowości i sprawozdawczości przez wszystkie jednostki sektora finansów publicznych [3 i 12].

Przejrzystość odpowiada za zagwarantowanie publicznej odpowiedzialności za politykę finansową państwa w sposób taki, iż podaje obywatelom informacje dotyczące budżetu w zrozumiałej formie, służy umocnieniu demokratycznego ładu w państwie, wzmocnieniu kontroli publicznej nad działalnością organów państwowych i samorządowych, sprzyja poprawie realizacji dochodów i wydatków publicznych.. Zgodnie z tą zasadą układ budżetu powinien pozwalać na rozpoznanie procesów zachodzących w jego zakresie. W szczególności dotyczy to nowej formuły budżetowania zadanowego, którego treść winna informować jaki jest związek realizowanego zdania, na którego środki pieniężne zostały przeznaczone, z celami rozwoju społeczno- gospodarczego (strategią państwa, j.s.t.), oraz jakie mierniki będą brane pod uwagę przy ocenie. Przejrzystość jest zatem uzupełnieniem zasady jawności i stanowi jej gwarancję.

Kierując się ideą public governance, publicznie znane i jasno określone powinny być kwestie dotyczące:

- ✓ Zakresu finansów publicznych,
- ✓ Podziału zadań i kompetencji między podmiotami sektora publicznego,
- ✓ Stosowanych w sektorze procedur i zasad postępowania, w tym zasady prezentacji wyników poszczególnych jednostek sektora publicznego oraz sektora w całości,
- ✓ Sposobu realizacji i harmonogram planowanych przedsięwzięć.

Środki publiczne pochodzą głównie z danin publicznych/podatków płaconych przez obywateli i przedsiębiorstwa. Organa władzy publicznej mają zatem obowiązek ujawnić, jaki jest udział obywateli w tworzeniu dochodów publicznych a także to, w jaki sposób i na jakie wydatki są dzielone. Informacja o tym, w jaki sposób władze publiczne planują, organizują, zarządzają i kontrolują gospodarowanie środkami publicznymi, jest konieczna w demokratycznym państwie prawnym, w szczególności w procesie dokonywania wyborów władzy publicznej, na tym między innymi opiera się koncepcja menagement i governance. Kolejną istotną rolą jawności i przejrzystości finansów publicznych jest przyczynianie się do wzrostu efektywności gospodarowania środkami publicznymi, a dostęp do danych poprzez budowanie e-administracji sprzyja publicznemu nadzorowi. Podatnicy zainteresowani są oszczędnym, racjonalnym i efektywnym wykorzystaniem płaconych podatków. Społeczna kontrola jest zatem instrumentem motywującym do optymalnej gospodarki finansowej podmioty publiczne, zgodnie z interesem publicznym, po to, aby ograniczać nadużycia i marnotrawstwo pieniędzy publicznych. Funkcjonalne znaczenie zasady jawności finansów publicznych sprowadza się zatem do narzędzia, które może i powinno być wykorzystywane do efektywnego rozdysponowywania środków przeznaczonych na cele użyteczności publicznej.

Problematyka jawności i przejrzystości finansów publicznych zawarta jest w rozdziale 4 ustawy o finansach publicznych (uofp), a związek z zapisami tego rozdziału mają też inne przepisy uofp określające procesy przygotowania, uchwalania i wykonania: budżetu państwa i budżetów j.s.t., środków europejskich i innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, jak również przepisy ustaw ustrojowych określające zasady gospodarki finansowej gmin, powiatów i województw oraz ustawa prawo zamówień publicznych. Na szczególne wyróżnienie zasługuje ustawa o dostępie do informacji publicznej, która niezależnie od ustalonych przepisów w tym zakresie, ustala, określa prawne podstawy do udzielania informacji publicznej [13].

Jawność publicznej gospodarki finansowej stanowi jedną z gwarancji realizacji konstytucyjnej zasady prawa do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne<sup>3</sup>. To właśnie w ustawie o dostępie do informacji publicznej skonkretyzowane zostało konstytucyjne prawo dostępu do informacji, jak i obowiązki organów publicznych w tym zakresie. Zgodnie z zapisami art.1 ust.1 i art.6 ust.1 ustawy, informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych w tym

w szczególności o majątku publicznym. Zatem regulacje dotyczące zasady jawności zawarte w uofp stanowią uszczegółowienie problematyki informacji publicznej podlegające jawności w zakresie sposobów i form jej udostępniania. Są komplementarne w stosunku do ustawy o dostępie do informacji publicznej i koncentrują się na tematyce finansów publicznych. W świetle zapisów uofp główne zasady/instrumenty jawności gospodarowania środkami publicznymi dotyczą tak finansów państwa, jak i finansów j.s.t. Konstytucyjne prawo do informacji, w tym do informacji dotyczącej finansów publicznych, podlega limitowaniu. Granice tego prawa określa już sama Konstytucja, która w art. 61 ust. 3 upoważnia ustawodawcę do tworzenia, w drodze ustawy, różnego rodzaju ograniczeń. Jednocześnie wskazany przepis wyznacza przesłanki ograniczenia prawa do informacji – są nimi określone w innych ustawach: ochrona wolności i praw innych osób oraz podmiotów gospodarczych, ochrona porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Faktyczny poziom jawności życia publicznego wynika więc z ustawowych regulacji wyłączających tę jawność.

Sektor państwowy realizuje zasadę jawności poprzez: jawność debaty nad sprawozdaniem z wykonania budżetu państwa w Sejmie, jawność debaty budżetowej w Sejmie i Senacie, podawanie do publicznej wiadomości określonych danych (m.in. zbiorczych danych dotyczących finansów publicznych, kwot dotacji udzielonych z budżetu państwa, informacji o wykonaniu budżetu państwa za okresy miesięczne, kwot dotacji udzielanych przez państwowe fundusze celowe). Minister Finansów jest obowiązany do przestrzegania i nadzorowania stosowania zasady jawności. Ustawa o finansach publicznych nakłada między innymi obowiązek podawania do wiadomości publicznej informacji dotyczących wykonania ustawy budżetowej, zatwierdzonej przez Radę Ministrów. Ponadto, Minister Finansów powiadamia obywateli o wykonaniu budżetu w poszczególnych miesiącach oraz związanych z nim kwotami deficytu i nadwyżki, a także o wszelkich operacjach finansowych sektora finansów publicznych, na które składają się między innymi: udzielanie gwarancji i poręczeń, dochody i wydatki, zobowiązania oraz należności, przychody i dochody. Minister Finansów podaje kwotę i relację do PKB następujących kwot zmiennych: długu Skarbu Państwa, państwowego długu publicznego oraz kwotę niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa.

Na szczeblu samorządowym zasada jawności jest realizowana między innymi poprzez jawność debat budżetowych oraz debat nad sprawozdaniami z wykonania budżetów j.s.t. a także debaty nad projektem uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki, zasad wykonywania i naliczania odpłatności za świadczone przez jednostki sektora finansów publicznych usługi. Oprócz organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, organ wykonawczy także posiada pewne obowiązki w zakresie zapewnienia stosowania zasady jawności. Zarząd udziela informacji na temat wykonania budżetu jednostki, a ponadto kwot nadwyżki albo deficytu. Do 31 maja roku następnego, na zarządzie ciąży obowiązek podania informacji m.in. o: wykonaniu budżetu j.s.t. w poprzednim roku budżetowym, kwoty deficytu albo nadwyżki, kwot środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz uzyskanych dotacji.

3 Art. 61 Konstytucji RP z 2. 04 1997r. Dz. U. Nr. 78, poz. 483 z późn. zm.

Także pozostałe jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do podawania informacji o sposobach i rezultatach zarządzania środkami publicznymi, co dotyczy np.: kwot dotacji udzielonych podmiotom prywatnym, kwot udzielonych ulg, umorzonych i rozłożonych na raty podatków, opłat prolongacyjnych.

Uofp przesądza o instrumentach, które podmioty publiczne mają stosować w zakresie zasady jawności, terminach podawania konkretnych informacji do wiadomości publicznej, miejscu publikacji podstawowych informacji. W zakresie finansów państwa jest to głównie „Monitor Polski”, na poziomie j.s.t. – mogą i powinny być stosowane formy zróżnicowane, jakie, o tym decydują władze lokalne. Wiadomo jednak, że wybór formy powinien być dostosowany do oczekiwań mieszkańców i zapewnić dostęp do informacji. Aktualnie dość dobrze sprawdza się system przekazu informacji za pośrednictwem stron internetowych, co jest wynikiem wdrażania zapisów ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne [15].

Biorąc pod uwagę zapisy uofp, można stwierdzić, iż zasada jawności gospodarki środkami publicznymi powinna być bezwzględnie respektowana przez jednostki odpowiedzialne za gromadzenie i wydatkowanie środków publicznych. Dodatkowo podkreślić trzeba, że podmioty wydatkujące środki publiczne podlegają obowiązkowej kontroli przez odpowiednie instytucje kontrolne (NIK, RIO, Urzędy Kontroli Skarbowej) oraz samych obywateli. Wobec tak szeroko sformułowanych zasad, jednostki rozporządzające publicznymi pieniędzmi są obowiązane do prowadzenia gospodarki w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów<sup>4</sup>, co jest jedną z przesłanek wdrażania narzędzi zarządzania publicznego.

Jak wspomniano wcześniej, zaprezentowana powyżej zasada jawności wymaga uprzedniego przestrzegania zasady przejrzystości, co na gruncie zarządzania środkami publicznymi realizowane jest poprzez normy prawne dotyczące:

- ✓ Jednolitych zasad klasyfikacji dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów, budżetu państwa, budżetów JST i planów finansowych podmiotów publicznych,
- ✓ Rachunkowości jednostek sektora finansów publicznych,
- ✓ Sprawozdawczości jednostek sektora finansów publicznych<sup>5</sup>.

Jednakże konieczne jest podkreślenie, że dla przeciętnego obywatela, który nie posiada dostatecznej wiedzy z zakresu finansów, przekaz informacji wg wskazanych zasad jest mało czytelny i nie wzmacnia zasady jawności, co znalazło nawet swój wyraz w powiedzeniu; „po co są działy i rozdziały – po to, aby gały nie widziały gdzie pieniądze się podziały”. Przyniesione porzekadło odnosi się do oceny wspomnianej klasyfikacji budżetowej, która dotyczy prezentacji budżetu w układzie tradycyjnym.

4 Art. 162, punkt 3 ustawy o finansach publicznych.

5 Kwestie związane z klasyfikacją budżetową, rachunkowością budżetową i sprawozdawczością budżetową regulują rozporządzenia Ministra Finansów, wydane na bazie delegacji prawnej zawartej w ustawie o finansach publicznych. Zob. art. 39, art.40, art.41 ustawy o finansach publicznych.

## PODSUMOWANIE

W kontekście podjętych rozważań, proces decentralizacji w ogóle, w tym decentralizacji finansów publicznych, jest postrzegany jako jeden z podstawowych warunków realizacji koncepcji zarządzania publicznego, a dokładniej koncepcji governance. W ramach tej koncepcji administracja publiczna może i powinna postrzegać mieszkańca, obywatela, przedsiębiorcę jako podmioty, dla służenia którym została powołana, których interesy reprezentuje i o których zaspokajanie potrzeb, za pośrednictwem dostarczania dóbr publicznych, ma dbać. Ten punkt widzenia jest podobny do „odkrycia”, którego dokonano kilkadziesiąt lat temu w sektorze przedsiębiorstw, kiedy dostrzeżono klienta i jego potrzeby. Orientację na klienta nazwano marketingiem.

Warunkiem realizacji governance na pewno jest decentralizacja, ponieważ umożliwi rozwój kapitału społecznego, partycypację obywateli w planowaniu i wdrażaniu przyjętych planów oraz kontrolę realizacji w odniesieniu do przyjętych założeń.

Ocena przyjętych rozwiązań jest jednak dość trudna ze względu na wieloaspektowość decentralizacji i oczekiwania społeczne z tym związane. Zdaniem autorów, decentralizacja:

- ✓ Z punktu widzenia ustrojowego stanowi podstawę umożliwiającą wdrażanie koncepcji zarządzania publicznego, budowy społeczeństwa obywatelskiego działającego w układzie powiązań sieciowych występujących między władzą a obywatelem;
- ✓ Z punktu widzenia finansowego sprzyja realizacji wydatkowania środków publicznych w sposób bardziej racjonalny, oszczędny i efektywny, objęty kontrolą publiczną;
- ✓ W odniesieniu do tzw. samodzielności finansowej utworzonych jednostek samorządu terytorialnego, jej poziom budzi liczne uwagi, nie zabezpiecza bowiem realizacji zadań własnych w oparciu o dochody własne;
- ✓ Ogólnie sprzyja realizacji koncepcji zarządzania publicznego, odwołującej się do udziału obywateli w kreowaniu rozwoju lokalnego i oraz bardziej racjonalnego i efektywnego wykorzystania środków publicznych. Zasada jawności finansów publicznych i zasada przejrzystości oraz prawo do informacji, to podstawowe przesłanki realizacji koncepcji public governance.

Wymiernym efektem decentralizacji finansów publicznych, jest ich podział na budżet państwa i budżety j.s.t. oraz fundusze celowe. Biorąc pod uwagę występujący między budżetami i funduszami, system wzajemnych powiązań i zależności w postaci różnych transferów, jego wynikiem jest powstanie systemu budżetowego, który tworzą: budżet państwa, budżety jednostek samorządu terytorialnego i plany finansowe podmiotów sektora finansów publicznych wymienione w art. 9 ustawy o finansach publicznych.



## LITERATURA

- [1] **BORODO A. 2000.** *Finanse publiczne Rzeczypospolitej Polskiej*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz.
- [2] **BYWALEC G. 2012.** *Dylematy decentralizacji we współczesnym świecie*, Gospodarka Narodowa. SGH Warszawa 123-145.
- [3] **CIĄGLEWICZ-MISTA A. 2012.** *Jawność i przejrzystość finansów publicznych*. [www.eksperbach.pl](http://www.eksperbach.pl).
- [4] **EUROPEJSKA KARTA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**, Dz. U. z 1997r. nr.154 poz. 1107.
- [5] **GAUDEME P. M., MOLINIE J. 2000.** *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa.
- [6] **GORYSZEWSKI R., KOTOWSKA E. 2013.** *Budżet zadaniowy jako narzędzie wydatkowania środków publicznych*. *Postępy Techniki Przetwórstwa Spożywczego* nr 2, 149-156.
- [7] **IZDEBSKI H. 2007.** *Od administracji publicznej do public governance*, Wyd. Scholar, Zarządzanie publiczne, 01.
- [8] **KONSTYTUCJA RP Z 2 KWIETNIA 1997 r.** Dz. U. Nr. 78, poz. 483 z póź. zm.
- [9] **KOTOWSKA E. 2010.** *Dochody podatkowe jednostek samorządu terytorialnego (J.S.T.) ze szczególnym uwzględnieniem udziałów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i podatku dochodowego od osób prawnych (CIT)* [w:] *Dwudziestolecie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydział Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej, 281-294.
- [10] **KOSIKOWSKI C.** *Prawne aspekty realizacji zasad jawności i przejrzystości finansów publicznych*. [www.nik.gov.pl/plik/id.1558.pdf](http://www.nik.gov.pl/plik/id.1558.pdf).
- [11] **RUDOLF W. 2010.** *Koncepcja governance i jej zastosowanie – od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy*, ACTA UNIVERSITATIS LODZIENSIS, FOLIA OECONOMICA, 245.
- [12] **SUPERNAT A.** *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, [WWW.supernat.pl/wyklady/plk/i\\_72\\_2](http://WWW.supernat.pl/wyklady/plk/i_72_2)
- [13] **Ustawa z dnia 6 września 2001 r.** o dostępie do informacji publicznej DZ. U. nr. 112, poz. 1198 z póź. zm.
- [14] **Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r.** o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Dz. U. 2003 nr 203. poz. 1966.
- [15] **Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r.** o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz. U. nr. 64, poz. 565 z póź. zm.
- [16] **Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.** Dz. U. z 2009 r. nr 157, poz. 1240.
- [17] **WYSZKOWSKA D. 2012.** *System zasilania finansowego jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – stan obecny i proponowane kierunki zmian* [w:] *Stabilność systemu finansowego – instytucje, instrumenty, uwarunkowania* pod red. A. Alińskiej i B. Pietrzaka. CEDEWU.PL 475-486.