

## STAN I PERSPEKTYWY FINANSÓW LOKALNYCH

Dla samodzielności lokalnej istotne znaczenie ma struktura dochodów budżetowych a przede wszystkim relacje w tej strukturze między dochodami własnymi a źródłami zasilania zewnętrznego wg kryteriów uznaniowych, (np.: dotacja celowa na zadania zlecone i własne, subwencja ogólna), bądź o charakterze zwrotnym. Sytuacja w zakresie wielkości i struktury dochodów w znacznym stopniu determinuje również możliwości inwestycyjne samorządu terytorialnego. Zmiany w strukturze dochodów i zwiększenie dochodów własnych pozwala na planowanie w budżecie większych środków na inwestycje.

Poniżej przedstawiono strukturę dochodów opartą na kryterium podziału dochodów na wewnętrzne i zewnętrzne.<sup>1</sup>

Do wewnętrznych źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego zaliczamy:

- Wpływy z podatków ustalonych i pobieranych przez gminy na podstawie odrębnych ustaw. Należą do nich: podatek rolny, od nieruchomości, leśny, od środków transportowych, od spadków i darowizn, od psów, podatek pobierany w formie karty podatkowej.
- Wpływy z opłat, do których zaliczamy, między innymi: opłatę targową, opłatę miejscową (dotyczy jedynie miejscowości o szczególnych walorach klimatycznych lub krajobrazowych), opłaty administracyjne, opłaty adiacenckie.
- Udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa.
- Dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe samorządu terytorialnego, w tym dochody z kar i odsetek oraz wpłaty od jednostek organizacyjnych gospodarki pozabudżetowej (np.: Zakłady Budżetowe).
- Dochody z majątku jednostek samorządu terytorialnego obejmujące bardzo szerokie spektrum wpływów należą do nich: dochody ze sprzedaży nieruchomości, czynsze z tytułu najmu lub dzierżawy, zyski z udziału w spółkach kapitałowych, odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych i lokowanych na rynku kapitałowym oraz odsetki od udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego pożyczek i nieterminowo regulowanych należności.
- Wpływy z samo opodatkowania mieszkańców.

---

<sup>1</sup> Por. Z. Ofiarski, M. Mokrzycki, B. Rutkowski, *Reforma samorządu terytorialnego, tom II, zagadnienia finansowo prawne*, Szczecin – Zielona Góra 1999, s. 93.

Zewnętrzne źródła dochodów mają zróżnicowany charakter. Należą do nich:

- Subwencje ogólne mające powszechny i obligatoryjny charakter. System subwencjonowania ma na celu zapewnienie realizacji określonych zadań. Do tego rodzaju subwencji zaliczamy: część oświatową subwencji ogólnej i część drogową subwencji ogólnej. Subwencja pełni również rolę polegającą na korygowaniu skutków nierównomiernego rozłożenia źródeł dochodów własnych oraz rolę rekompensującą utratę dochodów w wyniku zmian systemowych (subwencja rekompensująca utratę przez gminy dochodów z tytułu podatku od środków transportu). Subwencje zazwyczaj ustala się według zobiektywizowanych kryteriów określonych odrębnymi ustawami.
- Dotacje celowe na realizację zadań z zakresu administracji rządowej zleconych jednostką samorządu terytorialnego oraz na dofinansowanie określonych w ustawie zadań własnych, takich jak: inwestycje, pomoc społeczna, prowadzenie szkół ponad podstawowych i innych placówek oświatowo-wychowawczych,
- Kredyty i pożyczki zaciągnięte na pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru w budżecie gminy oraz na finansowanie wydatków nie znajdujących pokrycia w planowanych dochodach samorządu,
- Emisja papierów wartościowych.

Dochody Gminy tworzą system stosunkowo spójny od około 40-50%, to wpływy z podatków i opłat lub dochody z gospodarowania mieniem komunalnym. W gminach bogatych odsetek dochodów własnych dochodzi do 80-90 %.

W ostatnich latach w strukturze rodzajowej dochodów budżetowych nastąpiły dość istotne zmiany. Wiąże się to z przekazywaniem gminom kolejnych zadań i obowiązków, co pociąga za sobą konieczność uruchomienia dotacji i subwencji na ich realizację. Zazwyczaj środki te są niewystarczające. Powoduje to konieczność uruchomienia środków własnych, które dotychczas wykorzystywane były na inwestycje. Sytuacja w tym zakresie zmusza jednostki samorządu terytorialnego do podjęcia bardziej zdecydowanych starań o środki zewnętrzne przyznawane wg kryterium uznaniowego (dotacje, subwencje) oraz kredyty i pożyczki. Pomimo tak niekorzystnych tendencji obserwuje się wzrost udziału dochodów pochodzących z podatków i opłat lokalnych oraz z majątku gminy w ogólnej kwocie dochodów. Świadczy to o skuteczności i sprawności działania organów samorządowych.

Podatki i opłaty lokalne – posiadają dość zróżnicowany charakter. Są wśród nich takie, które stanowią raczej problem, tak jak podatek od posiadania psów oraz takie, które stanowią istotne źródło dochodów. Najczęściej w roli podatków lokalnych występują podatki typu majątkowego. I choć państwo stosuje szereg metod ich centralnego regulowania, to jednak gmina może poprzez właściwą politykę przestrzenną i gospodarczą kształtować wpływy z tego źródła. Jednym z głównych podatków w tej grupie jest podatek od nieruchomości. W naszej gospodarce istnieje dość anachroniczny system tego

podatku, który wymaga dość istotnej przebudowy. Ponadto państwo określa górną skalę tego podatku. Jednak pomimo tych uwarunkowań gmina ma możliwość kształtowania wpływów z tego źródła w dłuższej perspektywie. Warunkiem jest właściwa polityka przestrzenna i strategia rozwoju, której elementem jest „ruch ziemią” i tworzenie sprzyjającego klimatu dla inwestycji gospodarczych. Instrumentami są: plan przestrzennego zagospodarowania, warunki sprzedaży nieruchomości i prowadzenia działalności gospodarczej oraz stan infrastruktury komunalnej. Dzisiejsze wpływy ze sprzedaży mienia, należącego do gminy determinują, przy zachowaniu odpowiedniej polityki, przyszłe dochody uzyskane z podatku od nieruchomości oraz (w przypadku oddania w wieczyste użytkowanie) opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Należy stwierdzić, że system podatków i opłat lokalnych jest w naszych warunkach zbyt słabo wyodrębniony i zbyt wąsko zdefiniowany. W sumie, więc nie zapewniają one nawet łącznie z dochodami z majątku pełnego samo finansowania. Nie jest to zresztą z wielu względów możliwe nie tylko w naszym systemie. Dzieje się tak również w krajach wysoko rozwiniętych i tak np.: w Niemczech stanowią one około 40% ogólnej sumy dochodów gmin. Jest to wynikiem dysproporcji w dochodach własnych pomiędzy poszczególnymi gminami. Zbliżony natomiast zakres zadań i wydatków związanych z zaspokajaniem potrzeb społeczności lokalnej stwarza konieczność stosowania zasilania równoważącego. Rolę tę spełnia część wyrównawcza subwencji ogólnej i choć należy się zgodzić, że postępowanie takie ma aspekty antymotywacyjne, to jednak jest nie do uniknięcia i dotyczyć powinno przynajmniej zaspokajania potrzeb podstawowych. Bardzo ważną rolę spełniają tzw. dotacje celowe, zwłaszcza na zadania własne. Konieczność likwidacji nadmiernych odrębności w stanie infrastruktury technicznej w skali kraju, jej rozbudowy i modernizacji oraz ochrony środowiska naturalnego wymaga znacznych nakładów inwestycyjnych, które gminy nie są w stanie samodzielnie ponieść. Omawiane źródło dochodów ma jednak charakter uznaniowy i opiera się na ocenie potrzeb społeczno-gospodarczych w różnych regionach kraju. Rozwiązanie takie jest niewątpliwie korzystne, z punktu widzenia centrum, ponieważ pozwala na realizację celów polityki regionalnej państwa. Dla Gmin jednak jest to czynnik ograniczający ich samodzielność, z uwagi na fakt, że decyzje o wyborze i kolejności oraz intensywności finansowania zadań inwestycyjnych podejmowane są przez organy centralne. Jeżeli dodamy do tego, że uruchamianie tych środków związane jest z procedurą budżetową, to musimy mieć świadomość, że w zasadzie uniemożliwia to, czy też znacznie utrudnia tworzenie długofalowej strategii rozwoju i planowania inwestycji w gminie. Należy mieć nadzieję, że uchwalona ustawa o wspieraniu rozwoju regionalnego zmieni, choć w części niekorzystną sytuację w tym zakresie. Przewidziane w ustawie kontrakty dotyczą, co prawda samorządu wojewódzkiego, ale prawidłowa praktyka w tym zakresie powinna doprowadzić, do tego, że w ich ramach realizowane będą również zadania oznaczeni gminnym i powiatowym.

Pewnym ułatwieniem realizacji zadań rozwojowych są fundusze celowe, np.: Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska. Z zadowoleniem należy przyjąć

rozwiązanie, polegające na zleceniu bankom obsługi udzielania pożyczek z tego funduszu. W ostatnim okresie obserwuje się wyraźny wzrost udzielonych dotacji i pożyczek z funduszy celowych.

Należy podkreślić, że fundusze te, to nie jedyne źródło pozyskiwania dochodów zwrotnych przez podmioty samorządu terytorialnego. Pożyczki mogą pochodzić z rozmaitych źródeł, a mianowicie; banków, instytucji ubezpieczeniowych, czy też od ludności w formie emitowania obligacji. Gmina może też uczestniczyć i pozyskiwać dochody na rynku kapitałowym. Należy jednak zaznaczyć, że brak jest instytucjonalnych gwarancji dostępu gminy do tego rynku, stąd też znaczne trudności w skutecznym uczestniczeniu w operacjach prowadzonych na rynku kapitałowym. Istotnymi przyczynami takiego stanu rzeczy jest płytkość i ubóstwo instytucjonalne polskiego rynku kapitałowego oraz brak doświadczeń współpracy banków z jednostkami samorządu terytorialnego. Na przeszkodzie w szerszym uczestnictwie gminy na rynku finansowym, stoją również kwalifikacje aparatu administracji lokalnej. Wydaje się więc pożądane, a nawet wręcz konieczne podejmowanie działań mających na celu wsparcie działań samorządów lokalnych na rynkach finansowych i upowszechnienia znajomości przepisów oraz dobrych doświadczeń z praktyki w tej dziedzinie.

Odmienne i zdecydowanie mniej korzystnie przedstawia się wielkość i struktura dochodów w jednostkach samorządu powiatowego. Zagrożenia wynikają zwłaszcza z niedostatecznych możliwości finansowych oraz niewłaściwych i niestabilnych rozwiązań systemowych w zakresie finansowania zadań samorządu powiatowego. Utrudnia to realizację zadań bieżących i rozwojowych. Na szczeblu powiatu nie występują takie źródła dochodów jak podatki i opłaty lokalne. Ograniczony do 1% jest udział w podatku dochodowym od osób fizycznych i wreszcie powiaty dysponują znacznie majątkiem. Sytuacja ta nie tylko ogranicza swobodę decyzyjną władz samorządowych, ale również utrudnia pozyskiwanie zewnętrznych źródeł finansowania zadań.

W tej sytuacji powiat staje wyłącznie tworem geograficznym i administracyjnym, a nie funkcjonującym i wzajemnie wspierającym się zbiorem społeczności lokalnych. Sytuacja taka prowadzi do narastania konfliktów i różnic pomiędzy poszczególnymi gminami a powiatem. W konsekwencji wytworzyć to może sytuację, w której powiat stanie się zbędną i niechcianą strukturą.

W tym kontekście kluczową sprawą dla przyszłości funkcjonowania powiatów są finansowe podstawy ich funkcjonowania.

Samorząd powiatowy realizuje zadania własne, do których między innymi zaliczamy:

- Prowadzenie szkół ponad podstawowych oraz szkół podstawowych i gimnazjów specjalnych (finansowane subwencją oświatową),
- Prowadzenie placówek opiekuńczo – wychowawczych (Domy Dziecka – finansowane dotacją celową),
- Zarządzanie drogami powiatowymi (finansowane subwencją drogową),

- Szereg różnorodnych zadań o charakterze publicznym przypisanych ustawami samorządowi powiatowemu, które nie posiadają bezpośredniego źródła finansowania, a mogą być realizowane wyłącznie dzięki dochodom własnym, do których zaliczyć można jedynie dochody z majątku powiatu, subwencję wyrównawczą oraz udział w podatku dochodowym od osób fizycznych

Należy podkreślić, że zadania wymienione w punkcie 4 aktualnie są również finansowane zarówno z subwencji drogowej jak i oświatowej, jednakże w dłuższej perspektywie ten stan rzeczy nie może być utrzymany, ponieważ odbywa się to kosztem rozwoju tych sfer życia społecznego.

Na rysunku 1 przedstawiono strukturę dochodów samorządu powiatowego, na przykładzie powiatu kamieńskiego. Blisko 50% dochodów stanowią dotacje celowe przeznaczone na realizację zadań własnych (około 25% całości dotacji) oraz zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, w tym zwłaszcza zadania związane z powiatową administracją zespoloną (inspekcje, służby i stráže). Pozostałe dochody, które z uwagi na potencjalną swobodę w ich dysponowaniu, potraktować można jako dochody własne przeznaczone są na realizację zadań własnych powiatu. Potencjalna swoboda w ich gospodarowaniu w praktyce natrafia na znaczne ograniczenia. Zadania oświatowe i zadania związane z zarządzaniem drogami, zaliczonymi do kategorii dróg powiatowych finansowane są subwencją ogólną. Jednakże ustawodawca wyraźnie określił, jaka część tej subwencji przeznaczona jest na jedno i drugie zadanie stąd też każda decyzja powodująca uszczuplenie tych środków spotyka się z negatywnym odbiorem społecznym.<sup>2</sup>

Niezbędnym warunkiem prawidłowego funkcjonowania samorządności lokalnej jest umiejętność trafnego prognozowania dochodów. Błędne ich oszacowanie utrudnia racjonalne gospodarowanie i zmniejsza efektywność wykorzystania zasobów. Niezaprzeczalnie najważniejszą przyczyną niepewności jest krótki okres funkcjonowania samorządów, brak praktyki, doświadczenia w tym zakresie i odpowiednio przygotowanej kadry oraz kształtowanie się systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego, co pociąga za sobą zmienność stosowanych rozwiązań. Wiele zastrzeżeń można mieć również do aktualnie obowiązującego systemu finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza samorządu powiatowego.

Projekty zmian w tym zakresie przewidują zwiększenie niezależności finansowej poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza poprzez zastąpienie dotychczasowych dotacji celowych na finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych, jak również niektórych dotacji na zadania rządowe dochodami własnymi. W grupie dochodów własnych dodatkowym dochodem gmin i powiatów będzie 5% dochód uzyskiwany w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej. Zwiększeniu ulec ma również

<sup>2</sup> Szerzej na ten temat można znaleźć w opracowaniu: M. Wójcik, *Doświadczenia z wdrażania reformy administracji publicznej w Polsce w 1999 roku. Samorząd powiatowy*, Szczecin, luty 2000, s. 60 i dalsze.

udział jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych (w gminach od osób fizycznych podatek ma wzrosnąć z 27,6% do 45%, a od osób prawnych z 5% do 25%, natomiast w powiatach podatek od osób fizycznych wzrosnąć ma z 1 % do 4%, a od osób prawnych z 0% do 5%). Ponadto proponuje się by wpływy z podatku od nieruchomości stanowiły w gminach 95% a w powiatach 5% ogółu wpływów z tego tytułu.

Do istotnej zmiany zaliczyć należy również nowe zasady ustalania środków na finansowanie zadań oświatowych i części oświatowej subwencji ogólnej. Ta część subwencji ogólnej ma mieć charakter wyrównawczy i ustalana będzie jako różnica między kwotą przeznaczoną na finansowanie zadań oświatowych, a określoną w ustawie częścią dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych. Kwota przeznaczona na finansowanie zadań oświatowych ustalana będzie co roku w ustawie budżetowej, przy uwzględnieniu struktury i zakresu zadań oświatowych oraz liczby uczniów i standardu oświatowego wyrażającego koszt kształcenia jednego ucznia w danym typie placówki.

Planowane zmiany przewidują wprowadzenie dodatkowej części subwencji ogólnej, tzw. części dostosowawczej, mającej na celu złagodzenie ewentualnych skutków finansowych dla jednostek samorządu terytorialnego, jakie mogą wynikać ze zmiany sposobu finansowania. Środki otrzymywać będą te samorzady, które znacząco straciły na zmianach, a wpłaty dostosowawcze obejmą te samorzady, dla których dochody przeliczeniowe będą wyższe od dochodów bazowych.

Projektowane zmiany zakładają również zmianę sposobu finansowania zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. Przewiduje się, że dotacje celowe z budżetu państwa oraz funduszy celowych będą mogły być przekazywane tylko na zadania ujęte w kontrakcie wojewódzkim.

Proponowane regulacje w zakresie zmian sposobu finansowania zadań spowodują, że jednostki samorządu terytorialnego zamiast dotacji otrzymają zwiększone dochody własne. Nie spowoduje to jednak dodatkowych skutków finansowych dla budżetu państwa, ponieważ dotacje zastąpione zostaną, przynajmniej teoretycznie, taką samą wielkością dochodów własnych. Bardzo prawdopodobna jest jednak sytuacja odwrotna, a mianowicie uszczuplenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Wniosek taki nasuwa się na podstawie analizy założeń projektu budżetu państwa na rok 2001. Wiele zadań finansowanych aktualnie dotacją i w przyszłości przewidzianych do finansowania dochodami własnymi, w projekcie budżetu na 2001 rok, charakteryzują się znacznym niedoszacowaniem środków finansowych. Plan na rok 2001 przewiduje wysokość środków na wynagrodzenia na poziomie 106,5% środków z roku 2000, natomiast na wydatki rzeczowe jedynie około 77% środków wydatkowanych w roku 2000.

Reasumując, więc prawidłowa i pożądana zmiana zasad finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego może okazać się próbą przerwania odpowiedzialności za kryzys finansów publicznych na barki samorząd-

du, a to w konsekwencji prowadzić może, przy braku radykalnych zmian strukturalnych podejmowanych przez samorząd, do nadmiernego poziomu zadłużenia, w znacznym zakresie związanego z realizacją zadań bieżących, nie natomiast rozwojowych.