

*Beata Guziejewska**

O POTRZEBIE UPORZĄDKOWANIA KIERUNKÓW ZMIAN W SYSTEMIE FINANSÓW SAMORZĄDOWYCH

1. WSTĘP

System finansów jednostek samorządu terytorialnego (JST) oceniać można zarówno w kontekście pewnego wyłączenia z systemu finansów publicznych, jak i w kontekście relacji fiskalnych państwo – samorząd. Oceny takie dokonywane są systematycznie na corocznych konferencjach katedr finansów oraz konferencjach poświęconych w szczególności finansom samorządowym. Z kolei w debacie publicznej pojawiają się często dość fragmentaryczne propozycje zmian w systemie finansów samorządowych, które mają najczęściej charakter wynikający z bieżących potrzeb związanych z problemami praktycznymi. Nieodległa dekada obowiązywania ustawy o dochodach JST oraz członkostwa Polski w Unii Europejskiej sprzyja jednak pewnym podsumowaniom i próbom uporządkowania proponowanych i wdrażanych zmian. Wydaje się, iż powinny mieć one charakter bardziej systemowy – aniżeli bieżący i operacyjny.

Celem rozważań jest wskazanie na konieczność uporządkowania proponowanych przez różne podmioty zmian w systemie finansów samorządu terytorialnego. Analizę oparto przede wszystkim na podejściu jakościowym, dane statystyczne mają w zamierzeniu charakter uzupełniający.

Na konieczność odpowiedniej sekwencji i implementacji samego procesu decentralizacji zwrócili uwagę R. B a h l i J. M a r t i n e z - V a z q e z (2006). Zaproponowali oni normatywne podejście przedstawione w tab. 1.

W nawiązaniu do kolejności w procesie podziału fiskalnego przedstawionego w tab. 1 zaproponowana zostanie sekwencja zmian (reform) w zdecentralizowanym, istniejącym już systemie finansów publicznych. Wynika to z założenia, iż obok podejścia operacyjnego, w istocie rzeczy narzędziowego (por. D y l e w - s k i, F i l i p i a k, G o r z a ł c z y Ń s k a - K o c z k o d a j, 2006), niezbędne jest podejście szersze – strategiczne. Obecnie trudno również abstrahować od globalnych uwarunkowań, w jakich funkcjonują JST (por. G u z i e j e w s k a, 2008, 2010).

* Dr hab., prof. nadzw. UŁ, Katedra Finansów Publicznych, Instytut Finansów, Bankowości i Ubezpieczeń, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki, ul. POW nr 3/5, 90-255 Łódź.

Tabela 1

Sekwencja decentralizacji fiskalnej: podejście normatywne

| |
|---|
| Krok 6: Monitoring, ocena, bieżąca modernizacja systemu |
| Krok 5: Implementacja programu decentralizacji |
| Krok 4: Wypracowanie regulacji wykonawczych |
| Krok 3: Uchwalenie ustaw decentralizacyjnych |
| Krok 2: Określenie kierunków polityki i opracowanie „białej księgi” |
| Krok 1: Przeprowadzenie ogólnonarodowej debaty poświęconej polityce decentralizacji |
| Stan wyjściowy – Struktura administracyjna i instytucjonalna, na której będzie budowany proces decentralizacji (dekoncentracja, aktualne rozwiązania prawne <i>etc.</i>) |

Źródło: Bahl, Martinez-Vazquez, 2006, s. 4.

2. STAN FINANSÓW SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE PO 2003 R.

Ukształtowany po 2003 r. system finansowania samorządu terytorialnego funkcjonuje już prawie dekadę, w czasie której korygowany był w niewielkim zakresie. Obecnie charakteryzuje się on pewnymi cechami, wśród których wymienić można:

- wykorzystanie w pionowym podziale dochodów podatkowych tzw. podatków wspólnych, co oznacza znaczące oparcie źródeł finansowania budżetów JST na udziałach w podatku PIT i CIT,
- dominującą rolę podatku od nieruchomości wśród dochodów podatkowych gmin, przy jednoczesnym wykorzystaniu wielu mało wydajnych fiskalnie tytułów podatkowych,
- pozbawienie powiatów i województw dochodów typowo podatkowych,
- oparcie transferów z budżetu państwa na subwencji ogólnej, w której pod względem finansowym dominuje część o charakterze zadaniowym tzw. oświatowa,
- duży wzrost zadłużenia sektora samorządowego, wynikający ze współfinansowania projektów unijnych.

Oparcie na powyższych filarach powoduje dość mały zakres samodzielności dochodowej JST. Biorąc pod uwagę duże znaczenie udziałów i subwencji ogólnej w strukturze dochodów, pozytywnie ocenić można poziom samodzielności wydatkowej. Pewna przewaga samodzielności dochodowej nad wydatkową jest symptomatyczna dla wielu systemów finansów zdecentralizowanych. Drobne, najczęściej mało wydajne fiskalnie podatki lokalne nie wystarczają na sfinansowanie wielu kosztochłonnych przekazywanych przez państwo zadań. Aktualne problemy pojawiające się w systemie finansów samorządowych są podnoszone regularnie zarówno na konferencjach katedr finansów (Patrzalek (red.), 2011a; Juja (red.), 2010), jak i tych poświęconych wyłącznie sektorowi samorządowemu (Patrzalek (red.), 2011b, 2010) lub problemom gospodarki budżetowej (Woźniak, Postuła (red.), 2012).

Tabela 2

Struktura dochodów budżetowych poszczególnych typów JST w latach 2003 i 2004 oraz 2010 i 2011 (w %)

| Wyszczególnienie | Rok | Dochody własne | | Dotacje celowe ogółem | | Subwencja ogólna | | Subwencja | |
|---------------------------|------|-----------------------|------------------------------|---------------------------|-------------------|-----------------------|------------------|-----------------|-------------------|
| | | Dochody własne ogółem | udziały w podatku dochodowym | wpływy z podatków i opłat | dochody z majątku | Dotacje celowe ogółem | Subwencja ogólna | część oświatowa | część wyrównawcza |
| Polska | 2003 | 43,5 | 13,0 | 17,6 | 4,2 | 16,4 | 40,1 | 30,7 | x |
| | 2004 | 51,5 | 21,9 | 16,5 | 4,2 | 14,3 | 34,2 | 27,4 | x |
| | 2010 | 48,4 | 20,3 | 12,5 | 3,9 | 22,8 | 28,8 | 21,5 | 5,6 |
| | 2011 | 48,9 | 21,2 | 12,6 | 3,8 | 22,9 | 28,2 | 21,6 | 5,0 |
| Gminy | 2003 | 47,3 | 11,7 | 23,3 | 4,2 | 10,5 | 42,2 | 32,8 | x |
| | 2004 | 48,2 | 14,6 | 22,5 | 4,1 | 12,5 | 39,3 | 29,9 | x |
| | 2010 | 46,6 | 14,8 | 17,0 | 3,6 | 24,0 | 31,4 | 22,4 | 8,3 |
| | 2011 | 45,5 | 16,0 | 17,4 | 3,4 | 23,8 | 30,7 | 22,4 | 7,7 |
| Miasto stołeczne Warszawa | 2003 | 73,0 | 30,7 | 21,0 | 4,1 | 7,7 | 19,3 | 14,4 | x |
| | 2004 | 81,2 | 41,8 | 18,6 | 3,8 | 6,6 | 12,3 | 11,9 | x |
| | 2010 | 80,0 | 37,3 | 14,8 | 7,5 | 7,9 | 12,1 | 10,5 | x |
| | 2011 | 77,4 | 35,7 | 13,3 | 7,1 | 10,8 | 11,8 | 10,6 | x |
| Miasta na prawach powiatu | 2003 | 52,7 | 17,2 | 20,0 | 6,4 | 12,6 | 34,7 | 28,9 | x |
| | 2004 | 60,3 | 24,7 | 19,0 | 6,5 | 12,0 | 27,7 | 26,1 | x |
| | 2010 | 60,1 | 24,5 | 15,0 | 5,7 | 16,0 | 23,9 | 22,2 | 0,3 |
| | 2011 | 59,7 | 25,2 | 15,0 | 5,6 | 15,8 | 24,5 | 22,5 | 0,3 |
| Powiaty | 2003 | 11,3 | 1,3 | x | 1,6 | 32,6 | 56,1 | 43,4 | x |
| | 2004 | 24,9 | 11,1 | x | 1,8 | 24,3 | 50,8 | 41,2 | x |
| | 2010 | 28,5 | 13,0 | x | 1,4 | 28,5 | 43,0 | 32,7 | 7,5 |
| | 2011 | 28,0 | 14,0 | x | 1,4 | 29,2 | 42,9 | 32,9 | 6,6 |
| Województwa samorządowe | 2003 | 15,9 | 12,0 | x | 1,1 | 51,0 | 33,1 | 9,6 | x |
| | 2004 | 59,1 | 55,9 | x | 0,8 | 22,4 | 18,5 | 6,6 | x |
| | 2010 | 40,6 | 34,4 | x | 1,0 | 38,7 | 20,7 | 4,9 | 9,0 |
| | 2011 | 44,4 | 35,8 | x | 1,1 | 39,0 | 16,6 | 4,9 | 7,4 |

Źródło: Sprawozdanie..., 2012, s. 158.

Tabela 3

Dynamika dochodów budżetowych JST w podziale na podstawowe części w 2011 r.
oraz liczona w stosunku do 2004 r. (w %)

| Wyszczególnienie | Dochody ogółem | | Dochody własne | | Dotacje celowe | | Subwencja ogólna | |
|---------------------------|----------------|---------------|----------------|---------------|----------------|---------------|------------------|---------------|
| | 2011/ 2010 | 2011/ 2004 | 2011/ 2010 | 2011/ 2004 | 2011/ 2010 | 2011/ 2004 | 2011/ 2010 | 2011/ 2004 |
| Polska | 105,2 | 187,2 | 106,2 | 177,9 | 105,9 | 299,2 | 103,1 | 154,4 |
| Gminy | 104,9 | 188,1 | 107,0 | 177,5 | 103,9 | 357,9 | 102,6 | 147,1 |
| Miasto stołeczne Warszawa | 107,9 | 188,3 | 104,3 | 179,5 | 147,7 | 311,7 | 105,2 | 180,6 |
| Miasta na prawach powiatu | 105,0 | 1176,9 | 104,4 | 175,1 | 103,3 | 233,0 | 107,5 | 156,5 |
| Powiaty | 104,7 | 188,8 | 102,6 | 212,0 | 107,2 | 227,1 | 104,5 | 159,3 |
| Województwa samorządowe | 106,8 | 216,2 | 116,8 | 162,3 | 107,7 | 377,1 | 85,7 | 193,7 |

Źródło: *Sprawozdanie...*, 2012, s. 153.

Naturę i strukturę dochodów JST w ujęciu statystycznym przedstawiono w tab. 2. Struktura ta charakteryzuje się sporymi różnicami w samodzielności dochodowej na poszczególnych szczeblach. Dla wszystkich typów jednostek struktura dochodów w podziale na własne i obce jest od wielu lat podobna i trudna do oceny, gdyż udział dochodów własnych wynosi niespełna 50%. Różnice, co już podkreślano, dotyczą gmin, powiatów, województw oraz miasta stołecznego. Ponadto różne tendencje obserwowane są również w czasie. Wiąże się to np. z bieżącymi zmianami w finansowaniu zadań z dotacji celowych, ujmowaniem środków unijnych. Tradycyjnie największą samodzielnością ekonomiczną cechują się miasta na prawach powiatu oraz miasto stołeczne Warszawa.

Dane w tab. 3 wskazują na zbliżoną dynamikę dochodów ogółem oraz subwencji ogólnej na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego w dłuższym okresie. Większe różnice dotyczą dochodów własnych oraz dotacji celowych. Podstawowy transfer z budżetu państwa, jakim jest subwencja ogólna, charakteryzował się w ostatnich latach stabilnością, co należy ocenić z jednej strony pozytywnie. Z drugiej jednak strony należy pamiętać o ograniczoności miar i analiz ilościowych, od dawna bowiem szczegółowe analizy budżetów gminnych wskazują na duże niedofinansowanie zadań oświatowych ze środków z części oświatowej subwencji ogólnej. Niewątpliwie wyznaczając kierunki zmian w systemie

dochodów i zasadach wydatkowania środków należy uwzględniać problemy zgłaszane przez poszczególne samorzady, związki i stowarzyszenia.

3. AKTUALNE PROPOZYCJE REFORM FINANSÓW SAMORZĄDOWYCH W POLSCE

Aktualny dyskurs publiczny poświęcony propozycjom zmian w systemie finansów samorządowych charakteryzuje się dość dużą różnorodnością. Z kolei wśród podmiotów, przedstawiających pomysły udoskonalania systemu, wymienić można:

- Unię Metropolii Polskich,
- Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych (RIO),
- doradców w Kancelarii Prezydenta,
- Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego,
- Ministerstwo Finansów.

W działającym w Ministerstwie Finansów Departamencie Reformy Finansów Publicznych koncentruje się obecnie głównie na wdrażaniu budżetowania zadaniowego na szczeblu państwa. Oprócz wymienionych wyżej podmiotów różnorodne propozycje formułują również indywidualni samorządowcy, przedstawiciele administracji na różnych szczeblach, ekonomiści. Zauważalna jest więc konieczność uporządkowania proponowanych kierunków zmian. Wydaje się, że większą i bardziej widoczną rolę powinna i mogłaby odgrywać Krajowa Rada RIO, która zgodnie z ust. 1, art. 25a ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych ma obowiązek przedstawiania właściwemu ministrowi wniosków dotyczących zmian w przepisach prawnych regulujących komunalną gospodarkę finansową. Ustawowym obowiązkiem jest także upowszechnianie dorobku i doświadczeń izb.

Problemy związane z koniecznością uzupełnienia ubytku dochodów wynikających z „twórczości” legislacyjnej państwa zgłasza od dawna Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego. W protokole z posiedzenia komisji (25.04.2012) pogorszenie stanu finansów wiązano z nierespektowaniem zasad subsydiarności i adekwatności, które zapisane są w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej...* (1997). Strona samorządowa akcentowała w szczególności kilka aspektów gospodarki finansowej (*Protokół...*, 2012). Przede wszystkim liczne zmiany ustawowe nie są rekompensowane i powodują w związku z tym istotne zmniejszenie dochodów własnych JST. Zasada adekwatności łamana jest również przy przekazywaniu nowych zadań samorządom oraz wprowadzaniu wyższych standardów niektórych usług. Pojawiają się jednak pytania: czy bezpośrednia rekompensata dochodów byłaby efektywna, czy może należałoby w inny sposób wzmocnić potencjał dochodowy samorządu. Brak odpowiedniego, dodatkowego zasilania finansowego pogłębiają oczywiście skutki kryzysu finansowego i spowolnienia gospodarczego.

W tym samym czasie nie ustawała dyskusja na temat zmian w tzw. jankoskowym, czyli wpłatach, które ponoszą bogatsze samorzady na rzecz jednostek biedniejszych. W sporze tym punktem wyjścia powinno być określenie przyjętego stopnia redystrybucji poziomej oraz przyjęcie jednej z teorii rozwoju regionalnego, afirmującej lub nie – wyrównywanie finansowe. W projekcie zmian ustawy o dochodach JST, która trafiła do Sejmu na początku 2012 r. (projekt samorządowy przyjęty jako poselski) założono, iż wpłaty nie będą przekraczały 30% dochodów. Zwolennicy ograniczenia wpłat argumentowali, że aktualny mechanizm nie uwzględnia zmian koniunktury gospodarczej, skutków kryzysu oraz jest skrajnie niesprawiedliwy. Jednocześnie powstał problem zrekompensowania biedniejszym samorządom niższych dochodów.

W latach 2011–2012 problemy relacji fiskalnych państwo – samorząd zdominowały również spory dotyczące reguł wydatkowych i dodatkowych limitów zadłużania się. Początkowo porozumienie polegało na tym, iż łączny deficyt całego sektora samorządowego ma być ograniczony do 0,6% PKB. W kolejnych etapach Ministerstwo Finansów przedstawiło jednak nowelizacje przepisów ustawy o finansach publicznych zaostrzające reguły: górny limit deficytu zmniejszono do 0,4% PKB, wprowadzono kwotowe ograniczenia deficytu w poszczególnych latach, utrzymano limit 60% w relacji zadłużenia z dochodami oraz dodatkowe restrykcje za nieprzestrzeganie wprowadzanych ograniczeń. Szczególnie dużo wątpliwości wzbudziły administracyjne reguły podziału kwotowych limitów deficytu sektora samorządowego, w tym również samorządowych osób prawnych. Rozwiązania te spotkały się z dużą krytyką strony samorządowej oraz jej ekspertów. Biorąc pod uwagę deklaracje władz państwowych związane np. ze wspieraniem inwestycyjnych wydatków publicznych, ocenić je można jako słabo uzasadnione. Ekspertki podkreślali, że wprowadzanie takich bezpośrednich mechanizmów oddziaływania ma niekorzystny wpływ na gospodarkę finansową samorządów, pozyskiwanie funduszy Unii Europejskiej oraz wzrost gospodarczy (por. np. Poniałowicz, 2012; *Analiza...*, 2012).

Na plan dalszy w tych okolicznościach zeszły np. propozycje konieczności wzmocnienia dochodów podatkowych gmin. Z wypowiedzi przedstawicieli Ministerstwa Finansów wynikało, że nie będzie wprowadzony podatek katastralny od nieruchomości i nie są podejmowane żadne prace w tym kierunku. Próby wzmocnienia dochodów JST polegały więc na „poprawieniu”, zmianie aktualnej konstrukcji podatku. Sprowadzały się do powiązania jego wysokości nie z jej wartością, ale poziomem rozwoju obszaru/regionu, w którym położona jest nieruchomość. Propozycje zmian w podatku od nieruchomości przedstawiła Unia Metropolii Polskich oraz doradcy prezydenta RP (*Nasze drogie...*, 2012).

Unia Metropolii Polskich zaproponowała, aby zróżnicować stawki podatku od nieruchomości w zależności od PKB *per capita* na danym obszarze. Maksymalne stawki podatku dla obszaru ogłaszałby Minister Finansów, jednostka samo-

rządu mogłaby uchwalać na swoim terenie stawki niższe. Przyjęcie określonych obszarów statystycznych mogłoby jednak skutkować pogłębieniem nierównowagi fiskalnej. Kilka wariantów zróżnicowania stawek podatku od nieruchomości przedstawili doradcy prezydenta RP. Pierwsza propozycja wiąże wysokość podatku od PKB *per capita* w regionie, na terenie którego położona jest gmina. Rozwiązanie to byłoby bardzo dyskusyjne biorąc np. pod uwagę ogromne zróżnicowanie zamożności gmin i powiatów w województwie mazowieckim. W jednym z wariantów zaproponowano pozostawienie podatku w niezmienionym kształcie w odniesieniu do nieruchomości mieszkalnych, a podwyżkę w przypadku nieruchomości wykorzystywanych dla celów działalności gospodarczej. Inny wariant zakładał zróżnicowanie stawek maksymalnych podatku w zależności od wielkości miejscowości i jej funkcji w układzie osadniczym. W propozycjach tych pojawiły się również możliwości podwyżki podatków, o czym decydowałyby samorządy. Powyższe pomysły, mające w zamierzeniu udoskonalić obecny niespójny i niesprawiedliwy system, same są mało spójne. Propozycje należałoby uporządkować w kilku obszarach. Pierwszy obszar to niewątpliwie konieczność wzmocnienia dochodów własnych samorządu, obszar drugi to reforma opodatkowania nieruchomości obejmująca nie tylko podatek od nieruchomości, ale także podatek rolny i leśny. Obszar trzeci dotyczy wydatkowej strony budżetu, wypracowania mierników zadań komunalnych oraz inicjowanie przez władze państwowe dobrych praktyk w efektywnej, racjonalnej gospodarce finansowej samorządów. Nie należy bowiem koncentrować się na jednej stronie budżetu, ale również analizować relacje w układzie wydatków i stopnia zaspokojenia preferencji mieszkańców.

Propozycje „ulepszenia” aktualnej konstrukcji podatku od nieruchomości nie wydają się najlepszym rozwiązaniem. Potrzebna jest reforma wszystkich podatków, których przedmiotem opodatkowania są nieruchomości – podatku od nieruchomości oraz podatku rolnego i leśnego. Biorąc pod uwagę przesłanki ekonomiczne, zwraca się uwagę na niespójny i niekonsekwentny charakter podatków gminnych, które nie są ani typowymi podatkami majątkowymi, ani przychodowymi. Na konieczność zmian we wszystkich podatkach od nieruchomości eksperci zwracają uwagę od kilkunastu lat (por. np. E t e l, 1999). W wielu krajach wydajnym, nowoczesnym źródłem dochodów samorządów jest podatek od wartości nieruchomości. Konstrukcja tego podatku w Polsce oparta na powierzchni ma wiele wad, całkiem anachroniczną strukturę mają podatek rolny i leśny. Całościową reformę podatków od nieruchomości można więc byłoby połączyć z ich likwidacją i wprowadzeniem podatku dochodowego na szczeblu lokalnym (M i s z c z u k, 2009, s. 143–144). Barięą jest brak woli politycznej reformy i wprowadzenia podatku *ad valorem*. Propozycje zmian były różne: od całkowitej, jednoetapowej reformy i wprowadzenia podatku katastralnego po działania kilkietapowe, polegające na dodaniu do obecnej konstrukcji podatku od nieruchomości tzw. czynnika lokalizacji, nie zostały one jednak uwieńczone żadnym spójnym projektem.

Powoduje to tak naprawdę brak możliwości oceny skutków podatku katastralnego dla wszystkich zainteresowanych i jakiegokolwiek merytorycznej dyskusji.

W analizach dotyczących finansów publicznych zbyt często koncentrujemy się na stronie dochodowej budżetu. Tymczasem ważna jest nie tylko wysokość obciążeń publicznych, ale również kierunki i sposób wydatkowania środków oraz wykorzystania dostępnych zasobów. Jednocześnie analiza jedynie poziomu, dynamiki oraz struktury tych wydatków musi iść w parze z oceną jakościową. Potrzebne jest wypracowanie metodyki oceny skuteczności działania i efektywności ponoszonych nakładów finansowo-rzeczowych. Osobnym problemem jest budżetowanie zadaniowe. Powinno być ono uzupełnieniem budżetu tradycyjnego, zwłaszcza jako operacyjne narzędzie finansowania konkretnych projektów. Budżetowanie zadaniowe pozwala na inne niż tradycyjne sposoby nie tylko weryfikacji kosztów, ale również wprowadzenie elementów wyboru publicznego. Jest to szczególnie ważne w sytuacji bardzo ograniczonych środków finansowych. Opory samorządów przed stosowaniem tego narzędzia racjonalizacji wydatków powinny być niwelowane przez działania propagujące; niezbędne jest również wprowadzenie w drodze ustawowej wymogów w tym zakresie. Cele i mierniki zadań w budżecie zadaniowym przyczyniają się do większej skuteczności w zaspokajaniu potrzeb społecznych. Kierunki takich działań powinny mieć swoje umocowanie prawne, uzupełnione zasadami i rekomendacjami dobrej praktyki opracowanymi przez władze państwowe. W wielu krajach to właśnie władze publiczne na szczeblu państwa inicjują i koordynują działania mające na celu zwiększenie efektywności nakładów i lepsze zaspokajanie potrzeb.

4. KIERUNKI BADANIA RELACJI FISKALNYCH W UJĘCIU ORGANIZACJI WSPÓLPRACY GOSPODARCZEJ I ROZWOJU (ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD)

Określając zakres i skalę decentralizacji finansowej podstawowe pytanie sprowadza się do kwestii, czy sprzyja ona lub podważa bardziej efektywne, sprawne zarządzanie całym sektorem finansów publicznych, czy prowadzi do lepszego zaspokajania potrzeb społecznych i sprzyja wzrostowi gospodarstwu. Badania wskazują, iż efekty decentralizacji zależą w dużym stopniu od jakości instytucji fiskalnych, w tym w szczególności systemu partyjnego i różnorodnych form relacji fiskalnych pomiędzy państwem i samorządem terytorialnym (E n i k o l o p o v, Z h u r a v s k a y a, 2005). Świadczy to o bardzo dużym znaczeniu rozwiązań instytucjonalnych, które gwarantują przejrzystość decyzji publicznych (K o p i t s, C r a i g, 1998). Określając priorytety i kierunki proponowanych zamian w finansach samorządowych warto uwzględnić spojrzenie systemowe przedstawione w tab. 4.

Kryteria oceny relacji fiskalnych pomiędzy szczeblami władz publicznych wykorzystywane w badaniach OECD

| |
|---|
| <p>Problemy podziału zadań i wydatkowania środków publicznych:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Zakres decentralizacji: Jak podzielona jest odpowiedzialność za dostarczanie usług publicznych pomiędzy poszczególne szczeble? Czy niektóre jednostki samorządu terytorialnego posiadają szczególny status w dostarczaniu określonych usług i pozyskiwaniu dochodów? Czy i w jakim zakresie władze samorządowe uwzględniają preferencje mieszkańców? W jakich obszarach usług obowiązują standardy i normy ogólnokrajowe? Czy władze centralne często włączają się w sprawy zarządzania na szczeblu samorządu, określając np. poziom wynagrodzeń, status pracowników samorządowych? – Wielkość jednostek samorządu terytorialnego: Jakie strategie wykorzystywano w celu wykorzystania ekonomii skali i złagodzenia efektów zewnętrznych i jakie problemy są nadal do rozwiązania? W jakich okolicznościach atrakcyjnym rozwiązaniem są połączenia jednostek samorządu? Czy wykorzystuje się porozumienia w celu wspólnego organizowania lub finansowania usług publicznych? W jaki sposób jest realizowana taka współpraca, a w szczególności jak dzielone są koszty pomiędzy poszczególne jednostki? Czy zasady współpracy i współfinansowania promują efektywność oraz ograniczanie kosztów np. przez konkurencję pomiędzy podmiotami, którym zleca się dostarczanie usług itp. – Pokrywanie się zadań i odpowiedzialności: Czy są obszary, w których kompetencje w zakresie finansowania usług kolidują ze sobą? Jeśli tak, to w jakim zakresie powoduje to przerzucanie finansowania danej usługi na inną jednostkę, czego rezultatem jest nieoptymalne i nieefektywne dostarczanie usług publicznych? Jakie instrumenty stosuje się, aby ograniczyć takie strategie niektórych jednostek lokalnych? – Transfery socjalne i usługi redystrybucyjne: Do jakiego stopnia władze samorządowe są odpowiedzialne za opracowywanie programów pomocy socjalnej i dostarczanie usług o charakterze redystrybucyjnym? Czy wykorzystują w tym zakresie obiektywne kryteria udzielania pomocy i kryteria dochodowe? Czy obserwuje się migracje do jednostek oferujących szerszy, bogatszy zakres usług publicznych i transferów socjalnych? Czy władze samorządowe reagują na niebezpieczeństwo takich migracji przez ograniczenie tych korzyści i wprowadzenie kryteriów ograniczających popyt na usługi ze strony nie rezydentów? |
| <p>Zasady finansowania jednostek samorządu terytorialnego:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Władztwo podatkowe: Jak rozległe są uprawnienia władz samorządowych w zakresie pozyskiwania dochodów? W zakresie jakich podatków mogą określać podstawę i wysokość opodatkowania? Czy są możliwości przekazywania większego zakresu kompetencji podatkowych bez destabilizacji budżetów samorządowych (spowodowanych np. zmiennością dochodów), zwiększania kosztów administracyjnych, migracji mieszkańców, zmian w poziomie inwestycji, zakłóceń w realizacji celów polityki redystrybucyjnej? Jaka jest rola dochodów z opłat i quasi-opłat za usługi? – Konkurencja podatkowa: Czy wysokość podatków i zakres podstawy opodatkowania wykazują duże zróżnicowanie w różnych jednostkach samorządu i jakie są główne narzędzia ograniczania tych różnic? Jak system subwencji z budżetu państwa wpływa na politykę podatkową jednostek samorządu? Czy duże znaczenie ma konkurencja podatkowa i jakie są jej pozytywne i negatywne efekty (dla dyscypliny budżetowej, nadmiernej złożoności systemu podatkowego, zakłóceń w polityce inwestycyjnej)? – Dotacje celowe: Czy dotacje celowe stanowią dużą część dochodów budżetowych? Jakie są zasady ich przekazywania i jaki jest wpływ tych zasad na decyzje władz lokalnych i ich wydatki? |

Czy prawidłowo uwzględniane są efekty zewnętrzne? Czy koszty usług dofinansowywane są na zasadzie *ex post* czy standardowych kosztów *a priori*? Czy konsekwencją dotacji celowych jest niższa efektywność dostarczania usług i przeciwne efekty w polityce redystrybucji? Czy dokonuje się reform systemu dotacji celowych, zmierzających do zapewnienia jednostkom samorządu większej samodzielności wydatkowej?

– **Programy dotacji wyrównawczych:** Jakimi kanałami następuje redystrybucja środków finansowych pomiędzy jednostkami samorządu i jak wysokie są transfery redystrybucyjne w poszczególnych formach (dotacje wyrównawcze, ale również progresywny system podatku dochodowego, system zabezpieczenia społecznego i zasiłków socjalnych)? Jakie są główne cele systemu dotacji wyrównawczych i obiektywne kryteria podziału środków finansowych z budżetu państwa? Jak wysokie są transfery celowe z budżetu państwa w stosunku do transferów opartych na obiektywnych algorytmach podziału środków? W jakim zakresie system dotacji promuje lub ogranicza rozwój słabych finansowo jednostek samorządu terytorialnego? Czy w systemie dotacji pojawiają się poważne problemy na płaszczyźnie sprzeczności sprawiedliwość – efektywność? Czy dotacje z budżetu państwa wykorzystywane są do minimalizowania wahań w poziomie dochodów własnych gmin?

Polityka makroekonomiczna w zdecentralizowanym systemie finansów publicznych:

– **Konsekwentna polityka makroekonomiczna:** Jakie mechanizmy są wykorzystywane lub powinny być wprowadzone, aby zapewnić spójność pomiędzy polityką fiskalną władz samorządowych i ogólnopaństwowymi celami polityki makroekonomicznej? Czy władze samorządowe doświadczyły kryzysów finansowych i procyklicznej polityki władz centralnych? Czy możliwe jest ogłoszenie niewypłacalności jednostki samorządu i pomoc finansowa państwa w takiej sytuacji? W jakich okolicznościach i na jakich zasadach władze państwowe udzielają pomocy finansowej i jakie są tego konsekwencje dla polityki władz samorządowych?

– **Reguły fiskalne:** Jakie reguły fiskalne stosowane są na szczeblu samorządu terytorialnego? Czy mają one charakter ustawowy, czy są negocjowane? Które ograniczenia najlepiej eliminują kryzysy finansowe, narastanie długu, nadmierne obciążenia podatkowe (reguły zrównoważonego budżetu, ograniczenia wydatków, limity zadłużania się)? Czy system finansowy jest dostatecznie elastyczny w sytuacjach nieprzewidzianych, w przypadku zwiększonych potrzeb inwestycyjnych, zwiększonych wydatków socjalnych? Jakie sankcje grożą za naruszanie reguł i ograniczeń fiskalnych, czy sankcje wymagają politycznej akceptacji w parlamencie czy wykorzystuje się do tego celu instytucję paktów wewnętrznych?

– **Dyscyplina rynkowa:** Czy władze samorządowe mogą pozyskiwać środki na rynku finansowym? Czy dług jednostek samorządu terytorialnego w bezpośredni lub pośredni sposób jest gwarantowany przez władze państwowe? Czy rynek finansowy pełni funkcję ograniczania zadłużania się władz samorządowych, a warunki kredytowania uzależnione są od kondycji finansowej jednostki? Czy instrumenty ekonomiczne odgrywają rolę w zapewnieniu dyscypliny fiskalnej na szczeblu samorządu terytorialnego?

Jawność i transparentność:

– **Dostęp do informacji:** Czy podział zadań i dochodów pomiędzy poszczególne szczeble władz jest jednoznaczny? Czy są warunki do zwiększania spójności polityki i transparentności oraz jawności gospodarki finansowej? Czy istnieje forum współpracy, określania jednolitych standardów i wymiany poglądów pomiędzy poszczególnymi szczeblami władz?

– **Transparentność:** Czy dostępne są dane dotyczące finansów jednostek samorządu terytorialnego oparte na jednolitych standardach rachunkowości? W jakim zakresie decentralizacja utrudnia wprowadzanie regulacji ogólnokrajowych i powoduje problemy korupcji?

Przedstawione obszary powinny stanowić niezbędne uzupełnienie ocen formułowanych na podstawie ilościowych mierników decentralizacji finansów publicznych. Wykorzystanie mierników opierających się na relacji poszczególnych kategorii dochodów i wydatków do ich wysokości ogółem, w skali finansów samorządowych lub finansów państwa, jest niewystarczające. Analiza jakościowa powinna dotyczyć zarówno szczegółowej konstrukcji źródeł finansowania i zasad budżetowych, jak i skomplikowanych, praktycznych relacji fiskalnych państwo – samorząd.

5. PODSUMOWANIE

U progu dekady obowiązywania ustawy o dochodach JST i członkostwa Polski w Unii Europejskiej konieczność zmian o charakterze bardziej systemowym wydaje się niezbędna. Nie ma konieczności całościowych, fundamentalnych reform systemu, natomiast należy dokonać wielu zmian i udoskonaleń poszczególnych jego elementów. Powinno to następować w uporządkowany, zamierzony sposób eliminujący propozycje i działania *ad hoc*. Należy pamiętać o tym, gdy pojawi się szansa na jakikolwiek konsensus polityczny przeprowadzenia całościowych zmian. Dotychczas brak było takiego konsensusu, a propozycje były fragmentaryczne, oderwane od systemu jako całości, ale i od jego poszczególnych elementów.

W tab. 5 pokazano pewną sekwencję zmian systemowych. Określenie kierunków przyszłej polityki powinno być poprzedzone debatą, konsultacjami z organizacjami JST. Natomiast po uchwaleniu oraz wdrożeniu zmian powinny one podlegać systematycznej kontroli i ocenie z punktu widzenia realizacji przyjętych we wcześniejszych fazach priorytetów. W przyjętej sekwencji zmian duże znaczenie ma stan wyjściowy, tzn. aktualny, funkcjonujący już system administracji, finansów państwa i JST. Duże znaczenie ma zakres faktycznej realizacji zasady adekwatności i subsydiarności.

Tabela 5

Sekwencja zmian w funkcjonującym systemie finansów samorządu terytorialnego:
podejście normatywne

| |
|--|
| Krok 6: Monitoring i ocena funkcjonowania wprowadzonych zmian |
| Krok 5: Implementacja poszczególnych zmian w systemie |
| Krok 4: Wypracowanie regulacji wykonawczych |
| Krok 3: Uchwalenie zmian w ustawach decentralizacyjnych |
| Krok 2: Określenie kierunków polityki (po analizie ilościowo-jakościowej) i przyjęcie priorytetów |
| Krok 1: Przeprowadzenie ogólnonarodowej debaty poświęconej koniecznym zmianom, wiodąca rola jednego z ośrodków |
| Stan wyjściowy – Aktualna struktura administracyjna, instytucjonalna i finansowa |

Źródło: opracowanie własne.

Aktualne podstawy prawno-finansowe funkcjonowania sektora samorządowego w naszym kraju ukształtowały się w wyniku kilkunastoletniej ewolucji i są obecnie stabilne. W najbliższych latach dopracowania i zmian wymagać będzie wiele przepisów szczegółowych o charakterze operacyjnym. Przepisy te były i są przedmiotem dyskusji przy każdym nowym projekcie ustawy o finansach publicznych i każdej nowelizacji przepisów. Mają one najczęściej charakter związany z pewnym fragmentem gospodarki finansowej. Tymczasem potrzebne jest również podejście bardziej systemowe, szczególnie strony dochodowej budżetów samorządowych. Być może punktem wyjścia powinno być zrewidowanie i określenie na nowo preferowanego stopnia decentralizacji finansowej oraz szeroko rozumianej autonomii fiskalnej. Niewątpliwie zaniechane od wielu lat zmiany dotyczą reformy całego systemu podatków gminnych. Dotyczy to zarówno ich konstrukcji, jak i wzmocnienia potencjału dochodowego. Reforma opodatkowania nieruchomości powinna dotyczyć wszystkich podatków o takim przedmiocie opodatkowania i jednocześnie powinna rozwiązać problem opodatkowania dochodów i składek na ubezpieczenia społeczne w rolnictwie.

Niezbędne jest więc uporządkowanie kierunków proponowanych zmian w finansach samorządowych, wypracowanie pewnych priorytetów; może tego dokonać jeden z podmiotów poprzez przejęcie funkcji ośrodka wiodącego i koordynującego. Celowe jest uwzględnienie dodatkowych kryteriów, postulowanych np. w opracowaniach OECD, takich jak: uwarunkowania makroekonomiczne oraz jawność i przejrzystość finansów publicznych.

BIBLIOGRAFIA

- Analiza dotycząca możliwych sposobów ograniczania zadłużenia i deficytu JST* (2012), Capital Strategy, Warszawa, <http://www.selfgov.gov.pl/aktualnosci/index.html>, 20.12.2012.
- Bahl R., Martinez-Vazquez J. (2006), *Sequencing fiscal decentralization*, „World Bank Policy Research Working Paper”, May, No. 3914, s. 1–47.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M. (2006), *Finanse samorządowe. Narzędzia – Decyzje – Procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Enikolopov R., Zhuravskaya E. (2005), *Decentralization and political institutions*, „Workshop on Fiscal Federalism”, June 6–7, (Barcelona), s. 1–42.
- Etel L. (1999), *Reforma systemu opodatkowania nieruchomości*, „Raporty”, nr 155, (Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmu, Warszawa).
- Guziejewska B. (2008), *Globalizacja – oksymoron czy wyzwanie dla samorządu terytorialnego?*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7-8, (Warszawa), s. 5–14.
- Guziejewska B. (2010), *Finanse publiczne wobec wyzwań globalizacji*, Poltext, Warszawa.
- Joumard I., Kongsrud P. M. (2003), *Fiscal relations across government levels*, „OECD Economic Studies”, Vol. 1, No. 36, s. 158–160.
- Juja T. (red.) (2010), *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, „Zeszyty Naukowe”, nr 141, (Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań), s. 1–625.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu*

- 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (1997), DzU, nr 78, poz. 483.
- K o p i t s G., C r a i g J. (1998), *Transparency in government operations*, „IMF Occasional Paper”, No. 158, s. 1–50.
- M i s z c z u k M. (2009), *System podatków i opłat samorządowych w Polsce*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Nasze drogie nieruchomości* (2012), „Gazeta Wyborcza”, dodatek „Dom”, 06.06.2012, (Warszawa), s. 4.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 26 kwietnia 2001 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych* (2001), DzU, nr 55, poz. 577.
- P a t r z a ł e k L. (red.) (2010), *Gospodarka finansowa jednostki samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań.
- P a t r z a ł e k L. (red.) (2011a), *Finanse – nowe wyzwania teorii i praktyki. Finanse publiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- P a t r z a ł e k L. (red.) (2011b), *Finanse samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej”, nr 21, (Poznań), s. 1–419.
- P o n i a t o w i c z M. [2012], *Opinia dotycząca mechanizmu limitowania zadłużenia i deficytu JST zawarta w projekcie MF o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw z 13 lutego 2012 r.*, <http://www.selfgov.gov.pl/aktualnosci/index.html>, 20.12.2012.
- Protokół z posiedzenia Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w dniu 25 kwietnia 2012 r.* [2012], <http://kwrist.mac.gov.pl/>, 20.12.2012.
- Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 r.* (2012), Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa.
- Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych* (1992), DzU, nr 85, poz. 428, z późn. zm.
- W o ź n i a k B., P o s t u ł a M. (red.) (2012), *Budżet zadaniowy metodą racjonalizacji wydatków*, SGH, Warszawa.

Beata Guziejewska

ABOUT THE NEED OF ARRANGEMENT IN LOCAL GOVERNMENT FINANCE

The aim of the article is an evaluation of the financial system in the territorial self-government units in Poland and proposals to change it. The author argue that the sequencing of policies is an important determinant of the success. Little fiscal independence of the local government in Poland (especially above the commune level), the necessity for a property tax reform and efficiency in expenditures are the greatest challenges for the future.