

Roman Szewczyk, Dariusz Soboń

Kierunki reform systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego

System finansowy określany jest jako „mechanizm współtworzenia i przepływu siły nabywczej między niefinansowymi podmiotami gospodarczymi, w skład którego wchodzi instrumenty, rynki finansowe, instytucje finansowe oraz zasady określające sposób ich funkcjonowania” [Hellich, 2000]. Pojęcie finansów samorządu terytorialnego może być rozpatrywane w znaczeniu podmiotowym i przedmiotowym. W ujęciu podmiotowym finanse samorządu terytorialnego w Polsce to finanse gmin, ich związków oraz organów je reprezentujących (chodzi więc tutaj o władze gminne, jak i jednostki im podporządkowane, nawet jeśli te ostatnie posiadają dużą niezależność organizacyjną i finansową). W ujęciu przedmiotowym finanse gmin to przede wszystkim ich gospodarka budżetowa oraz wszystkie zjawiska związane z jej funkcjonowaniem, takie jak: opracowywanie, uchwalanie i wykonywanie budżetu [Krasowska-Walczak, 1997: 132]. Jednostki samorządu terytorialnego powstały w procesie decentralizacji administracji publicznej, więc system finansów publicznych również powinien odzwierciedlać rozszerzającą się decentralizację wykonywanych zadań publicznych, czyli inaczej decentralizację zasobów środków publicznych, jak również decentralizację uprawnień władczych w zakresie pozyskiwanych i wykorzystywanych publicznych środków finansowych.

Obecny **system dochodów jednostek samorządu terytorialnego** wymaga krytycznej oceny i jednocześnie wymaga przeprowadzenia gruntownej reformy. Analizując strukturę dochodów jednostek samorządu terytorialnego można zauważyć, że jest ona zróżnicowana na poszczególnych szczeblach samorządu. Szczeble ponadgminne (przede wszystkim powiaty) wykazują nieduże dochody własne, w których podstawową część stanowią subwencje i dotacje. Dochody własne tych jednostek stanowią małe procentowe udziały w podatkach dochodowych, ponadto udziały te zakładają pozbawienie samorządów wszelkiego władztwa podatkowego w zakresie tych podatków. Udział w podatkach państwowych ma zatem znaczenie formalne i nie ma cech formułowanych na gruncie teoretycznym w odniesieniu do kategorii dochodów własnych. Negatywnie należy ocenić niedostosowanie obecnego systemu finansów szczebli ponadgminnych do standardów wynikających z Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego oraz Konstytucji RP, przede wszystkim w zakresie władztwa podatkowego. Z tego względu powiaty jak i województwa nie posiadają dochodów o charakterze daniowym, w których zakresie mogłyby określać ich wysokość. Władztwo gmin w zakresie przyznawanych im podatków także nie jest jednolite i nie zawsze określa możliwość ustalania wysokości tych podatków. Podsumowując należy stwierdzić, że samorzady pozbawione zostały lub wyposażone w ograniczonym zakresie w możliwości dysponowania bardzo istotnym instrumentem realizacji własnej polityki finansowej.

Kierunki zmian systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego powinny opierać się na realizacji takich zasad jak [Pomorska, 2004]:

- zasada stabilności i pewności źródeł dochodów,
- zasada wydajności i elastyczności źródeł dochodów,
- zasada adekwatności środków do zadań,
- zasada terytorialnej lokalizacji źródeł dochodów,
- zasada minimalizowania rozbieżności w poziomie dochodów jednostek samorządu terytorialnego,

- zasada przyznania samorządom władztwa finansowego, w tym podatkowego,
- zasada dostępu do rynku kapitałowego,
- zasada kształtowania form redystrybucji środków publicznych dla jednostek samorządu terytorialnego przy udziale przedstawicieli samorządu.

Założenia kierunków zmian w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego oparte zostały na teorii oraz na wnioskach wysuwanych przez praktyków. Założenia te obejmują:

- Model finansowania jednostek samorządu terytorialnego powinien zostać oparty na założeniu zwiększenia roli dochodów własnych w strukturze dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego. Założenie to powinno odnosić się przede wszystkim do szczebli ponadgminnych.
- Zwiększenie udziałów stwarza dla samorządów motywację do wspierania rozwoju gospodarczego, jednak dopiero ustanowienie realnego władztwa w obszarze podatków, pozwoli na uznanie ich za właściwe instrumenty takiej polityki.
- Kolejnym elementem zmian powinno być zadbanie o zwiększenie poziomu egzekwowania należności.
- Wynikiem zwiększenia roli dochodów własnych w strukturze dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego powinno być ograniczenie roli subwencji, a zwłaszcza dotacji w finansowaniu budżetów samorządowych. Oznaczałoby to zastąpienie dotacji i subwencji dochodami własnymi. Jednocześnie należałoby to powiązać z ograniczeniem roli dotacji celowych, przeznaczonych na finansowanie zadań zleconych. Byłoby to zasadne w przypadku gdzie zadania zlecone zostaną przekształcone w zadania własne. Analiza obecnego podziału zadań na własne i zlecone nie jest jasna ponieważ podział nie został przeprowadzony na podstawie wyraźnych kryteriów, takich jak: za-

spokajanie potrzeb lokalnych oraz realizacja zadań ogólnospołecznych.

- Wprowadzenie systemu dochodów opartych na zwiększonych dochodach własnych spowoduje równocześnie konieczność wykorzystania w większym stopniu funkcji wyrównawczych realizowanych poprzez instytucję subwencji ogólnej. Efektem tego może być konieczność uzupełnienia mechanizmu wyrównawczego subwencji systemem wtórnej redystrybucji dochodów. Spowodowałoby to konieczność rozszerzenia obowiązku dokonywania wpłat na jednostki wszystkich szczebli samorządu, tj. także powiaty i województwa. Środki pochodzące z wpłat byłyby, tak jak obecnie wpłaty gminy, rozdzielane poprzez budżet państwa między jednostki samorządu terytorialnego, których dochody własne znacząco odbiegają od poziomu dochodów jednostek lepiej wyposażonych dzięki dochodom własnym.

Zwiększenie roli **funkcji wyrównawczej** spowoduje ograniczenie subwencji jako metody finansowania zadań i skupieniu się na określeniu kryteriów oceny dochodowości danej jednostki samorządu terytorialnego lub oceny wyznaczonego dla każdej jednostki zakresu zadań. W pierwszym przypadku oznacza to, że podstawą wyrównania może być porównanie do jednostki o najwyższym poziomie dochodów bądź do ustalonej, na podstawie tych obliczeń, tzw. średniej dochodowości. Odnośnie drugiego przypadku kryteria podziału subwencji powiązane są z przeprowadzoną kategoryzacją jednostek samorządu terytorialnego.

Opisane wyżej kierunki reformy systemu finansowego, których skutkiem jest zawsze inne rozłożenie dochodów pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, powinny być wprowadzone z zastosowaniem odpowiedniego mechanizmu dostosowawczego, którego zadaniem będzie w okresie 3 – 5 lat korygowanie znaczących dysproporcji występujących w okresie przejściowym w tych jednostkach, w poziomie dochodów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Bez względu na reformy systemu dochodów należy zauważyć, że możliwości budżetowe samorządów nie będą odpowiadały ich potrzebom, zwłaszcza inwestycyjnym. W związku z tym należy poszukiwać rozwiązań zwiększających zdolność jednostek samorządu terytorialnego do inwestowania w rozwój i modernizację infrastruktury oraz wzrostu zdolności absorbowania środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej.

Ponadto widoczne są braki w regulacjach prawnych dotyczących sytuacji zadłużenia dla stabilnej kondycji ekonomiczno – finansowej poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (regulacji postępowania naprawczego, określania źródeł i warunków finansowania w sytuacji zagrożenia „niewypłacalnością” konkretnych jednostek samorządu terytorialnego).

Niezbędna jest całościowa reforma regulacji prawnych, związanych z problemami rozwoju regionalnego. Stan obecny w tej kwestii regulują akty prawne niskiej rangi, które nie są wystarczające do stymulowania odpowiedniej polityki rozwoju regionalnego. Cechuje je zbytnia ogólnikowość i życzeniowość. Skomplikowane są kryteria rozdziału środków na rozwój regionalny, zwłaszcza w obszarze wyboru projektów i przyznawania środków bezzwrotnej pomocy zagranicznej. Na uwagę zasługuje słabo sprecyzowany charakter prawny planów wieloletnich, a zwłaszcza ich stosunek do budżetów publicznych. W tej kwestii należałoby wyraźnie określić w przepisach prawnych procedury i przesłanki uzasadniające doraźne modyfikacje planów i programów wieloletnich.

System finansów samorządu terytorialnego wymaga kluczowych zmian we wszystkich jego obszarach, w tym: systemu dochodów, gospodarki budżetowej, systemu przychodów budżetowych, systemu efektywnego wykorzystania środków bezzwrotnej pomocy zagranicznej. Opisane wyżej kierunki zmian powinny uwzględniać dotychczasowe doświadczenia Polski i innych krajów europejskich oraz postulaty teoretyków, i jednocześnie prowadzić do wzrostu zaangażowania samorządów w realizację skutecznej polityki społecznej, gospodarczej i finansowej.

Priorytetowe kierunki przekształceń wiążą się ściśle z działaniami w zakresie decentralizacji finansów publicznych, polegającymi na znaczącym zwiększaniu władztwa finansowego jednostek samorządu terytorialnego, rozszerzającego ich odpowiedzialność za skuteczną i racjonalną realizację polityki finansowej.

Konieczne jest wprowadzenie nowych rozwiązań rozwijających zdolność samorządów do absorpcji środków unijnych, przy zachowaniu niezbędnej ostrożności, zwłaszcza w zakresie łagodzenia rygorów poziomu zadłużenia samorządów oraz dbałości o eliminowanie czynników stanowiących zagrożenie dla stabilnej kondycji ekonomiczno – finansowej poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Niezbędna jest również obiektywizacja kryteriów wyboru projektów i przyznawania środków publicznych (krajowych i zagranicznych) na ich realizację.

Główne propozycje zmian systemu finansowania powinny zawierać następujące założenia:

- Zwiększenie udziału i znaczenia dochodów własnych w strukturze dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego;
- Zwiększenie znaczenia dochodów własnych poprzez podniesienie wielkości procentowych udziałów w podatkach państwowych – będą to dochody, których dynamika w miarę wzrostu gospodarczego kraju będzie ulegała zwiększeniu w dłuższym okresie czasu;
- Ograniczenie roli subwencji, szczególnie znaczenia dotacji w finansowaniu budżetów jednostek samorządowych – wynikiem tego będzie zastąpienie części dotacji i subwencji dochodami własnymi;
- Zwiększenie znaczenia funkcji wyrównawczych realizowanych poprzez instytucję subwencji ogólnej;
- Wprowadzenie rozwiązań, których zadaniem będzie podwyższenie zdolności jednostek samorządu terytorialnego do inwestowania w rozwój i modernizację infrastruktury;
- Zwiększenie możliwości jednostek samorządu terytorialnego do wykorzystywania środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej.

- [1] Borodo, A. 1995., *Podatek od nieruchomości w systemie finansów samorządu terytorialnego*, Toruń.
- [2] Borodo, A. 2000, *Finanse Publiczne Rzeczypospolitej Polskiej*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz.
- [3] Bról, R. 1996. *Rozwój lokalny - nowa logika rozwoju gospodarczego*. in: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, PN AE we Wrocławiu Nr 785, Wrocław.
- [4] Broszkiewicz, R. 1996. *Mechanizmy i instrumenty sterowania procesami rozwoju gospodarki lokalnej i samorządowej w Polsce*, in: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, PN AE we Wrocławiu Nr 734, Wrocław.
- [5] Buchanan, J.M. 1997. *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, PWN, Warszawa.
- [6] Buhler, P. 2002. *Zarządzanie*, Wyd. Helion Gliwice.
- [7] Bukowski, Z., Jędrzejewski, T., Rączka, P. 2003. *Ustrój samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń.
- [8] Chmara, M. (red). 1999. *Leksykon samorządu terytorialnego*, Warszawa.
- [9] Dolnicki, B. 2003. *Samorząd terytorialny*, Zakamycze, Kraków.
- [10] Fryderyk, J. 1996. *Podatki i opłaty w dochodach gmin*, Zielona Góra.
- [11] Gajl, N. 1996. *Modele podatkowe. Podatki lokalne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- [12] Gorzelak, G. (red.). 2009. *Geografia polskiego kryzysu. Kryzys peryferii czy peryferia kryzysu?*, red. Regional Studies Association, Warszawa.
- [13] Hanusz, A., Niezgoda, A., Czerski, P. 2006. *Dochody budżetu gminy*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
- [14] Nowacka, E.J. 2005. *Polski samorząd terytorialny*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa.
- [15] Szewczuk, A. 2003. *Czy polski system wspiera rozwój lokalny?*, in: *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*, pod. red. A.Pomorskiej, UMCS, Lublin.
- [16] Sztando, A. 2001. *Konkurencyjność gospodarcza a kreowanie dochodów w gminnej polityce budżetowej*, in: *Konkurencyjność miast i regionów*, wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- [17] Sztando, A., Bochdziejewicz, P., Borkowska, S. 1995. *Lokalna polityka na rynku pracy – na przykładzie województwa łódzkiego*, UŁ-ON-BEPiSP, Łódź.
- [18] Trojanek, M. 1994. *Oddziaływanie władzy lokalnej na efektywność przedsięwzięć inwestycyjnych*, AE w Poznaniu, Poznań 1994.