

Emilia Denek

Funkcje dochodów budżetowych samorządu terytorialnego jako kryterium oceny systemu dochodów

Ekonomiczne Problemy Usług nr 37, 49-55

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

EMILIA DENEK

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

FUNKCJE DOCHODÓW BUDŻETOWYCH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO JAKO KRYTERIUM OCENY SYSTEMU DOCHODÓW

Wprowadzenie

Dziesięcioletni okres funkcjonowania systemu dochodów samorządu terytorialnego powinien skłaniać do jego oceny. Zachęca to do zastanowienia się, jakie kryteria przyjąć w tym zakresie. Sądzę, że warto byłoby spojrzeć na występujący system między innymi przez pryzmat funkcji przypisywanych dochodom budżetowym jednostek wymienionego samorządu. Przez funkcje należy rozumieć w tym opracowaniu czynności, które polegają na gromadzeniu i rozdzielaniu dochodów, towarzyszą im przy tym określone cele.

Zamierzeniem autorki jest wskazanie wybranych problemów, które wiążą się z przyjęciem funkcji dochodów budżetowych jako kryterium oceny funkcjonowania ich systemu (w sensie zasad ustalonych w przepisach prawnych). Uwzględnione przy tym zostaną następujące cele: 1) dostosowanie wysokości dochodów do zadań będących w kompetencji jednostek samorządu terytorialnego; 2) oddziaływanie dochodów na rozwój gospodarczy i społeczny danego terenu; 3) wyrównywanie różnic w dochodach poszczególnych jednostek samorządowych.

Dostosowanie wysokości dochodów do zadań jednostek samorządowych

Kwestie dostosowania wysokości dochodów budżetowych do zadań wchodzących w skład kompetencji jednostek samorządu terytorialnego są najczęściej uwypuklane w przepisach prawnych, poruszane w literaturze przedmiotu i postrzegane przez praktyków. W Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego wskazuje się, że: „Wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez konstytucję lub przez ustawę”¹. W myśl Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: „Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”². Ocena funkcjonującego systemu

¹ Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., DzU 1994, nr 124, poz. 607, art. 9, pkt 2.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., DzU 78, poz. 483, art. 167.

dochodów samorządu terytorialnego z punktu widzenia ich dostosowania do zadań jest niezwykle skomplikowana. Jest to bowiem – mówiąc inaczej – kwestia wystarczalności środków budżetowych w sytuacji gdy w zasadzie potrzeby społeczności w ramach poszczególnych zadań ciągle wzrastają i trudno ustalić ich granice. Konieczne jest w takim przypadku przyjęcie pewnych metod szacowania wysokości dochodów niezbędnych do realizacji określonych zadań³. W Polsce stosuje się głównie metodę historyczną, która ma zasadniczy mankament, przyjmuje się bowiem, że przyjęty stan z poprzedniego okresu był pozbawiony nieprawidłowości. Od wielu lat aktualne jest podjęcie badań zmierzających do ustalenia standardów kosztów usług komunalnych, które byłby dobrym punktem odniesienia w rozpatrywanym zakresie.

W ocenie dostosowania dochodów do zadań samorządu terytorialnego należałoby się zastanowić nad wybranymi cechami omawianych dochodów, mam w szczególności na uwadze: stałość, elastyczność i pewność. Przez stałość dochodów należy rozumieć ich prawną względną stabilizację, tzn. że ich konstrukcja, elementy techniki podatkowej, zasady pozyskiwania nie ulegają zasadniczym zmianom w określonym czasie. Odnosząc to do aktualnych warunków w Polsce, można by przyjąć okres od 2004 roku, w którym weszła w życie obowiązująca ustawa o dochodach samorządu terytorialnego⁴.

Dochody charakteryzują się elastycznością, gdy ich wysokość kształtuje się pod wpływem zmian „(...) warunków ekonomicznych, odnoszących się do źródła, z którego dane dochody pochodzą”. Pewność należy pojmować jako odwrotność elastyczności dochodów, tzn. „(...) powinny one (...) wpływać do budżetu w ustalonej wysokości, bez względu na zmiany warunków ekonomicznych”⁵. Oceniając funkcjonujące rozwiązania prawne warto zastanowić się nad pytaniem: które z wymienionych cech pomagają w osiągnięciu celu, jakim jest dostosowanie dochodów do zadań jednostek samorządu terytorialnego?

Odpowiedź na to pytanie nie może być – jak sądzę – jednoznaczna, zależy bowiem od wielu czynników. Stałość dochodów należy ocenić pozytywnie z omawianego punktu widzenia, gdy rozwiązania systemowe dotyczące dochodów są dostosowane do cech ustrojowych i gospodarki samorządu terytorialnego, warunków działania podmiotów gospodarczych itp. Stabilizacja przepisów prawnych sprzyja bowiem podejmowaniu racjonalnych decyzji bieżących, a przede wszystkim perspektywicznych. Chodzi przy tym nie tylko o decyzje jednostek samorządu terytorialnego, lecz przede wszystkim podmiotów obciąż-

³ Por. m.in. E. Kronberger-Sokołowska: *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*. Liber, Warszawa 2001, s. 176; P. Swianiewicz: *Finanse lokalne – teoria i praktyka*. Municipium SA, Warszawa 2004, s. 32-33.

⁴ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU 124, poz. 607.

⁵ Pojęcia stałości, elastyczności i pewności dochodów budżetowych były przedmiotem szerokiej dyskusji w Polsce już w latach sześćdziesiątych minionego wieku. Przyjęte wówczas definicje tych pojęć, mimo że były rozpatrywane w kontekście gospodarki finansowej rad narodowych, mają znaczenie ponadustrojowe (por. m.in. J. Wierzbicki: *Budżety terenowe w Polsce Ludowej*. Polskie Towarzystwo Ekonomiczne Oddział w Poznaniu, Poznań 1967, s. 241-247).

zonych na rzecz budżetów omawianych jednostek. Wątpliwości pojawiają się, gdy od lat postuluje się z rozmaitych względów zasadność reform pewnej grupy dochodów, np. podatków lokalnych w Polsce, których konstrukcja przystosowana do warunków działania w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku ulegała w zasadzie tylko „kosmetycznym” poprawkom. Warunki uległy zasadniczym zmianom, potrzebna jest więc generalna reforma w tym zakresie.

Ocena elastyczności dochodów budżetowych, w kontekście adekwatności tych dochodów do zadań jednostek samorządu terytorialnego, jest wieloaspektowa. Kwestie z tego zakresu trzeba rozpatrywać przede wszystkim w przekroju faz rozwoju gospodarczego oraz grup dochodów wchodzących w skład budżetów samorządu terytorialnego (dochodów własnych⁶, udziałów w dochodach budżetu państwa oraz subwencji i dotacji).

Poruszany problem w przekroju faz rozwoju gospodarczego odniesiony zostanie w tym opracowaniu tylko do dwóch faz: ożywienia gospodarczego i kryzysu. W warunkach ożywienia gospodarczego cecha elastyczności wpływa korzystnie na wysokość dochodów samorządu terytorialnego z tytułu dochodów własnych i udziałów w państwowych podatkach dochodowych. Może to przyczynić się nie tylko do realizacji zadań ustalonych prawnie, lecz także do podejmowania zadań fakultatywnych, pod warunkiem, że tzw. system wyrównawczy, o którym będzie dalej mowa, nie zniweluje osiągniętych korzyści. Należy też podkreślić, że wysokość wymienionych poprzednio dochodów zależy od stanu zagospodarowania terenu. Cecha elastyczności dochodów przyczynia się więc do zwiększenia rozpiętości w dochodach jednostek samorządu terytorialnego dobrze i mniej zagospodarowanych.

W warunkach kryzysu gospodarczego z dochodami charakteryzującymi się elastycznością wiąże się największe ryzyko w zakresie ich dostosowania do zadań. Jest ono tym większe, im bardziej wysokość subwencji ogólnej i dotacji celowych, czyli tzw. dochodów wyrównawczych, jest uzależniona od bardzo trudnej sytuacji w budżecie państwa (problemy z tym związane zostaną poruszone w następnych punktach tego opracowania). Należy podkreślić, że perspektywy obniżania się dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego zbiegają się w omawianych warunkach ze zwiększającym się zapotrzebowaniem finansowym związanym z zadaniami samorządu (w zakresie pomocy społecznej, ochrony zdrowia, oświaty itp.).

Powstaje pytanie: czy w związku z tym dążyć do ograniczenia w budżetach dochodów charakteryzujących się elastycznością na rzecz dochodów pewnych?⁷ Rozstrzygnięcie tego problemu wymaga szerszej dyskusji, wykraczającej poza limitowane ramy tego artyku-

⁶ W znaczeniu dochodów charakteryzujących się następującymi cechami: pochodzą z źródeł znajdujących się na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego i są przekazane tej jednostce w całości i bezterminowo.

⁷ Proponuje to K. Surówka: *Adekwatność dochodów JST w Polsce do zakresu realizowanych zadań bieżących po roku 2003*. W: *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*. Red. S. Kańduła. Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008, s. 88–98.

lu. W tym miejscu można jedynie stwierdzić, że preferowanie pewności dochodów byłoby sprzeczne z cechą ustrojową samorządu, jaką jest samodzielność tego podmiotu, ograniczyłoby też jeszcze bardziej – już tak niewystarczające – instrumenty finansowe samorządu⁸. Ponadto trzeba przede wszystkim pamiętać, że jednostki samorządu terytorialnego są częścią składową danego państwa, trudno traktować je jako podmioty hermetycznie zamknięte. Nie negując potrzeby występowania w omawianych budżetach w pewnym zakresie dochodów pewnych, pozostaje pytanie: jakie powinny być zachowane proporcje dotyczące dochodów elastycznych i pewnych w strukturze tych budżetów?

Dochody budżetowe jako instrumenty oddziaływania na rozwój gospodarczy

Współcześnie samorząd terytorialny skupia się nie tylko na zadaniach bezpośrednio związanych z zaspokojeniem potrzeb ludności, lecz także podejmuje działania, które mają na celu oddziaływanie na tzw. otoczenie, czyli na działalność podmiotów prywatnych, państwowych, organizacji non-profit. Otoczenie to może mieć węższy lub szerszy zasięg, tzn. chodzi nie tylko o podmioty działające na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, lecz także o podmioty znajdujące się w sąsiednich gminach, powiatach itp.⁹ W związku z tym jednostki samorządu terytorialnego powinny być wyposażone w odpowiednie instrumenty pobudzające zrównoważony rozwój gospodarczy. Wśród tych instrumentów nie można zapomnieć o instrumentach ekonomicznych, a w tym o dochodach budżetowych.

Oceniając system dochodów jednostek samorządowych z punktu widzenia omawianego celu, należy zwrócić uwagę na cechy dochodów uwzględnione w tym opracowaniu. Rozważania z tego zakresu trzeba odnieść do dochodów własnych w ścisłym tego słowa znaczeniu. Udziały w dochodach budżetu państwa w Polsce nie mogą być traktowane jako instrumenty jednostek samorządowych, gdyż jednostki te nie mają żadnego wpływu na konstrukcję przyjętych w tym zakresie podatków dochodowych. To samo dotyczy subwencji ogólnej i dotacji celowych. Efekty dochodów wchodzących w skład dochodów własnych, wykorzystywanych jako instrumenty, zależą od rozwiązań prawnych dotyczących ich konstrukcji. Samorząd terytorialny powinien bowiem mieć wpływ na ich konstrukcję i muszą być one odczuwalne przez podmioty, do których są skierowane.

Wykorzystywaniu dochodów budżetowych jako instrumentów oddziaływania na rozwój gospodarczy sprzyja cecha ich stałości. Na rozwój trzeba bowiem patrzeć perspektywicznie z punktu widzenia strat i korzyści. Stałość ta jest ważna nie tylko z punktu widzenia jednostek samorządu terytorialnego, lecz także podmiotów zaliczanych do otoczenia. Podmioty te podejmując decyzje nie tylko krótko-, lecz przede wszystkim długookresowe,

⁸ E. Denek: *Dyskusyjne problemy dostosowania dochodów do zadań samorządu terytorialnego*. W: *Harmonizacja finansów publicznych w skali narodowej i europejskiej*. Red. K. Piotrowska-Marczak, K. Kietlińska. Difin, Warszawa 2007, s. 426–429.

⁹ L. Wojtasiewicz: *O potrzebie zmian w modelu działalności samorządu terytorialnego*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, z. 2, s. 116–128.

powinny znać instrumenty, które mogą zastosować wobec nich omawiane jednostki. Trudno jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie: czy dochody budżetowe powinny być elastyczne: czy pewne? Łatwiej bowiem wykorzystywać elastyczne dochody własne jako instrumenty działające w omawianym kierunku w fazie ożywienia gospodarczego niż w fazie kryzysu. W wymienionej pierwszej fazie występuje tendencja do wzrostu wysokości tych dochodów. W tej sytuacji przykładowo obniża się stawki podatkowe, stosuje się ulgi i zwolnienia podatkowe, zmniejszając wysokość dochodów w danym roku po to, by czerpać korzyści w przyszłości. Przy założeniu, że organy samorządowe prowadzą racjonalną politykę gospodarczą, a w tym finansową na swoim terenie, czasowe obniżenie wysokości wybranych dochodów nie powinno wpłynąć ujemnie na adekwatność dochodów do zadań.

Odwrotna sytuacja występuje w fazie kryzysu, gdy obserwujemy tendencję do obniżania się wysokości dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego. W fazie tej odżywa też od lat aktualny problem dotyczący zarówno polityki państwa, jak i jednostek samorządu terytorialnego: w jakim zakresie wykorzystywać dochody budżetowe jako instrumenty pobudzające rozwój gospodarczy? Może należy zwrócić uwagę raczej na wydatki jako instrumenty? Podkreślić trzeba, że nie przyniosą pożądaných efektów w tym zakresie działania państwa i omawianych jednostek prowadzące do obniżania wszystkich wydatków budżetowych. Oszczędne wydatkowanie środków publicznych jest bardzo istotne, w szczególności gdy prowadzi do ograniczania ich marnotrawstwa. W fazie kryzysu zachodzi jednak potrzeba zwiększania wydatków budżetowych szczególnie na inwestycje infrastrukturalne w celu nakręcania koniunktury, co jest trudne, gdy dochody budżetowe obniżają się, nie łatwo też uzyskać pożyczki i kredyty, z którymi wiąże się jednak niebezpieczeństwo wzrostu deficytu budżetowego i długu omawianych jednostek. W tych warunkach należy szukać także innych instrumentów oddziaływania na otoczenie, np. poprzez działania wspólne z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, z jednostkami prywatnymi itp.

Wyrównywanie różnic w dochodach budżetowych jednostek samorządu terytorialnego

Powszechnie – w tym również w Polsce – w budżetach jednostek samorządu terytorialnego występują dochody, które mają bezpośrednio na celu wyrównywanie różnic występujących w dochodach tych jednostek. Na zróżnicowanie to wpływa szereg czynników, które ze względu na ograniczone ramy artykułu nie będą tutaj przedstawiane. Z tych samych względów dalsze uwagi ograniczone zostaną do wyrównywania pionowego, dokonywanego przez organy państwowe za pomocą subwencji ogólnej, pominięte zostaną dotacje celowe z budżetu państwa i tzw. wyrównywanie poziome. Trzeba jednak wskazać podstawowe cele, jakie chcą osiągnąć organy państwowe uwzględniając tego rodzaju dochody w przepisach prawnych dotyczących finansowania działalności jednostek samorządowych.

Subwencja ogólna, jako instrument państwa, ma m.in. na celu wyrównywanie różnic w zagospodarowaniu terenów tych jednostek samorządowych, których dochody własne i udziały w dochodach budżetu państwa z uzasadnionych względów uniemożliwiają postęp w tym zakresie. Wiąże się to też m.in. z brakiem adekwatności dochodów do zadań, które dotyczą zaspokojenia potrzeb ludności. Bardzo ważnym celem wyrównywania dochodów jest także zapewnienie minimalnego standardu usług, w szczególności takich, do których przywiązuje się wagę w ramach polityki społecznej państwa, np. w odniesieniu do oświaty, pomocy społecznej¹⁰.

Subwencja ogólna powinna charakteryzować się przede wszystkim cechą stałości. Jest to bardzo ważne z punktu widzenia planowania działalności finansowej jednostek samorządowych zarówno w krótkim, jak i długim okresie. Czy dochody budżetowe jednostek samorządowych z tytułu wyrównywania różnic w ich dochodach powinny mieć charakter elastyczny czy pewny? Problem ten wymaga spojrzenia na rozwiązania prawne z tego zakresu w przekroju sposobów (metod) wyodrębnienia subwencji ogólnej z budżetu państwa oraz jej podziału między jednostki samorządu terytorialnego.

Sądzę, że z omawianego punktu widzenia korzystna dla gospodarki jednostek samorządu terytorialnego jest taka metoda wyodrębnienia dochodów wyrównawczych z budżetu państwa, która w najmniejszym stopniu uzależnia ich wysokość od sytuacji w budżecie państwa. Na budżet ten w bardzo dużym stopniu wpływają warunki koniunkturalne, a na kierunki wydatków także decyzje zmieniających się ekip rządzących. Negatywnie należy więc ocenić przede wszystkim coroczne ustalanie subwencji ogólnej w ustawie budżetowej.

Odnosnie do sposobów podziału dochodów wyrównawczych z budżetu państwa korzystne jest kierowanie się zobiektywizowanymi, odpowiednio dobranymi wskaźnikami zapotrzebowania finansowego jednostek samorządu terytorialnego. Wskaźniki te w pewnej części będą kształtować to zapotrzebowanie w zależności od faz rozwoju gospodarczego.

Aby osiągnąć cel wyrównywania zróżnicowanych dochodów jednostek samorządu terytorialnego, muszą być skoordynowane wspomniane metody wyodrębniania subwencji ogólnej z budżetu państwa ze sposobami jej podziału. W przeciwnym razie efekty wyrównywania dochodów budżetowych za pomocą subwencji ogólnej w określonych warunkach mogą okazać się znikome. Mam tutaj na uwadze fazę kryzysu. Gdy zostanie zastosowana obecnie obowiązująca w Polsce metoda wyodrębniania subwencji ogólnej z budżetu państwa, to wystąpi niebezpieczeństwo obniżania się wysokości omawianej subwencji ze

¹⁰ Szerzej na temat celów subwencji i dotacji por. m.in.: P. Swianiewicz: *op.cit.*, s. 71–73; Cz. Rudzka-Lorentz, H. Sochacka-Krysiak: *Systemy zasilania zewnętrznego budżetów samorządowych*. W: *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym*. Red. H. Sochacka-Krysiak. Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2008, s. 164 i n.; P. Bury, P. Swianiewicz: *Local government finance in Poland*. W: *Local Public Finance in Central and Eastern Europe*. Red. Željko Servič. Wyd. Edward Elgar, Cheltenham, UK-Northampton, MA, USA, s. 329–330 (brak informacji o roku wydania).

względu na bardzo niekorzystną sytuację w budżecie państwa. W omawianej fazie pogorszą się też ustalone w przepisach prawnych wskaźniki zapotrzebowania finansowego upoważniające do uzyskania subwencji ogólnej. Wystąpi więc rozbieżność między wzrostem zapotrzebowania jednostek samorządowych i możliwościami jego pokrycia przez organy państwowe.

Podsumowanie

W ocenie funkcjonującego systemu dochodów budżetowych samorządu terytorialnego bardzo ważne jest uwzględnianie funkcji tych dochodów w znaczeniu przedstawionym w tym opracowaniu. Wskazane cele powinny być rozpatrywane łącznie, w przeciwnym przypadku może dojść do skonstruowania systemu dochodów, w którym będzie zachodzić sprzeczność między poszczególnymi celami.

Konstruując system dochodów budżetowych należy brać pod uwagę przedstawione cechy dochodów budżetowych: stałość, elastyczność i pewność. Szczególnie istotne jest ustalenie proporcji w strukturze dochodów między dochodami elastycznymi i pewnymi, rozpatrując to z wielu punktów widzenia: m. in. zgodności rozwiązań w tym zakresie z omówionymi celami, z cechami ustrojowymi samorządu terytorialnego itp.

Przedstawione przeze mnie uwagi zostały bardzo ograniczone przedmiotowo – ze względu na limit objętości tego artykułu – dotyczą one tylko wybranych dochodów jednostek samorządu terytorialnego, przedstawionych w zasadzie w oderwaniu od pozostałych dochodów i przychodów zasilających budżety samorządowe.

Wskazane kwestie należy traktować tylko jako skromny przyczynek do dalszych badań i dyskusji prowadzonych zarówno w przekroju poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, jak i kompleksowo w odniesieniu do dochodów płynących z rozmaitych źródeł. Ponadto uwzględnienia wymaga szersze spojrzenie na problemy wyrównywania różnic w dochodach i celów z nim związanych – nie tylko w skali danego kraju, lecz i w skali Unii Europejskiej.

FUNCTIONS OF LOCAL GOVERNMENTS' BUDGET REVENUES AS A CRITERION OF EVALUATING THE REVENUE SYSTEM

Summary

The aim of the article is to present selected problems related to adopting the criterion of the functions of budgetary revenues to evaluate the revenue system of local government units. The focus of the article is placed particularly on: 1) the adequacy of revenues to the units' tasks; 2) the impact of revenues on the economic development of a given area; 3) the problem of equalling the discrepancies in the revenues of the units. The revenues' features taken into account in the article are stability, flexibility and reliability.

Translated by Joanna Przybylska