WŁODZIMIERZ NYKIEL

DOCHODY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Warunkiem sprawnego funkcjonowania systemu budżetowego jest właściwy podział źródeł dochodów między poszczególne szczeble gospodarki budżetowej. Podział ten musi być adekwatny do podziału zadań między organy różnych szczebli i powinien służyć jak najpełniej realizacji tych zadań. Wyposażenie samorządu terytorialnego w dochody będzie miało duży wpływ na jego możliwości działania oraz faktyczną pozycję. Odpowiedni zakres dochodów stanowi bowiem gwarancję realizacji zadań, a jednocześnie jest jednym z ważniejszych czynników warunkujących samodzielność organów lokalnych. Strona dochodowa budżetów terenowych uchwalonych na początku 1990 r. została ukształtowana przez ustawę o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, prawo budżetowe z 1984 r. oraz ustawę budżetową na rok 1990.

Obecnie samorząd boryka się z dużymi trudnościami finansowymi. Jest to wynikiem zarówno trudnej sytuacji gospodarczej w ogóle, jak charakteru i zakresu dochodów oraz wydatków budżetów terenowych. Wyższy niż zakładano wzrost cen towarów i usług pociąga za sobą zwiększone wydatki budżetowe, jednocześnie recesja dotykająca podmioty gospodarcze dostarczające dochodów budżetom terenowym powoduje zmniejszenie strumienia tych dochodów. Przypomnieć należy również, że w 1990 r. – w myśl ustawy budżetowej – budżet centralny ma przejmować środki z budżetów terenowych nie zaś dotować te budżety (praktyka w tym zakresie odbiega od regulacji ustawy budżetowej).

System budżetowy samorządu terytorialnego znajduje się obecnie in statu nascendi. Pierwsze regulacje w tym zakresie zawiera ustawa o samorządzie terytorialnym, w której znajduje się rozdział poświęcony komunalnej gospodarce finansowej. W rozdziale tym spotykamy regulacje dotyczące dochodów (art. 54), stanowiące ramy, a jednocześnie punkt wyjścia przyszłych unormowań szczegółowych w zakresie dochodów.

Dochody gminy podzielono na dwie grupy. Pierwsza grupa to dochody o charakterze podstawowym (w pierwotnym brzmieniu projektu były one określone mianem „dochodów zwyczajnych"). Do tej grupy należą: podatki, opłaty i inne wpływy określone w odrębnych ustawach jako dochody gminy; dochody z majątku gminy; subwencja ogólna z budżetu centralnego. W skład drugiej grupy dochodów, które w pierwotnym brzmieniu projektu nazwano „dochodami nadzwyczajnymi", wchodzą: nadwyżki budżetowe z lat ubiegłych; dotacje celowe na realizację zadań zleconych; wpływy z samopodatkowania się mieszkańców; pożyczki oraz emisja obligacji; spadki, zapisy i darowizny; inne dochody.

O obliczu budżetów samorządowych zadecydują dochody zaliczane do pierwszej grupy. W zakresie podatków i opłat najważniejszą rolę odegrają przyszłe rozwiązania ustawowe dotyczące podziału źródeł między budżet centralny i budżety samorządowe. Obecnie formułuje się w tym zakresie różne koncepcje. Istotne znaczenie będzie miał także zakres tzw. władztwa podatkowego samorządu, czyli możliwości decydowania przez radę o dochodach z podatków i opłat. Wydaje się, że powinny one być szersze niż dotychczasowe możliwości rad narodowych.

Ważną grupą dochodów stanowić będą dochody płynące z majątku gminy. Rozmiary tych dochodów i możliwości wpływania na nie przez organy samorządowe będą zależały od zakresu i składników tego majątku. Gmina, gospodarując swoim majątkiem, może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Zatem obok rozmiarów i składników mienia o dochodach będzie decydowała gospodarność organów samorządu. Dochody tego typu odgrywały przed wojną, zwłaszcza w miastach, stosunkowo dużą rolę.

W sytuacji kryzysowej szczególnie ważne jest, aby rozwiązania prawne stymulowały poszukiwania nowych źródeł dochodów i jak najlepsze wykorzystanie źródeł już istniejących. Jednym z najważniejszych warunków, jaki muszą spełniać takie rozwiązania, jest pozostawienie dochodów pochodzących z nowych źródeł lub efektywniejszego wykorzystania źródeł istniejących tym, którzy owe dochody pozyskali. To z kolei wymaga rezygnacji z uznaniowych form dotowania (poza uzasadnionymi wyjątkami) i przejmowania środków na rzecz budżetów wyższego szczebla. Z tym względów duże znaczenie mają obecne i przyszłe regulacje dotyczące subwencji ogólnych z budżetu centralnego.

Subwencje ogólne będą ustalane według zobiektywizowanych kryteriów, określonych przez odrębną ustawę. Do tej pory dotacje ogólne, a także udziały w postaci wpływów zrelatywizowanych do wartości sprzedaży detalicznej dóbr i usług, były przyznawane w zasadzie uznaniowo, co miało szereg ujemnych konsekwencji dla rad (brak stabilności, zniechęcenie do poszukiwania nowych źródeł dochodów itd.) i nie sprzyjało prowadzeniu racjonalnej i konsekwentnej polityki wobec problemów lokalnych. Harmonijny rozwój infrastruktury technicznej i społecznej, pobudzanie rozwoju gospodarczego gmin i jednoczesne umiejętne niwelowanie istniejących dysproporcji wymaga stosowania obiektywnych miar. Stosowanie zobiektywizowanych kryteriów przyznawania subwencji powinno być czynnikiem stabilizującym warunki działania samorządu terytorialnego i może stać się także czynnikiem umacniającym samodzielność organów samorządu. Przyjęcie odpowiednich kryteriów i opracowanie reguł posługiwania się nimi jest przedsięwzięciem skomplikowanym. Niemniej jednak, ze względu na dużą wagę tych zagadnień dla gospodarki finansowej samorządu, uzasadniony jest postulat rychłego wydania ustawowych regulacji w tym zakresie.

Druga grupa dochodów jest wewnętrznie bardzo zróżnicowana, różne są tu zarówno źródła dochodów, jak i ich charakter prawny. W praktyce różna będzie zapewne także możliwość ich wykorzystywania i wydajność finansowa.

Na tle wyżej sformułowanych uwag rysuje się pytanie: w jakim stopniu sytuacja finansowa samorządu będzie zależała od jego organów? a w szczególności: jaki wpływ na dochody samorządu mogą mieć działania jego organów? Pytania te mają dużą wagę z punktu widzenia praktyki, zadają je sobie i starają się na nie odpowiedzieć przede wszystkim nowo wybrane rady i zarządy.

Odpowiedzi na te pytania nie są proste, niemniej jednak można wskazać, że dla sprawnego działania samorządu niezbędny jest program lub przynajmniej pewna koncepcja poczynań w sferze komunalnej gospodarki finansowej. Taka koncepcja potrzebna jest wszędzie, ale jest ona szczególnie istotna w odniesieniu do gmin dużych i miast o znacznym potencjale gospodarczym, gdyż w tych przypadkach lokalna gospodarka finansowa jest rozległa i złożona. Istotnym elementem takiego programu lub koncepcji będzie część dotycząca źródeł finansowania potrzeb lokalnych, obejmująca przede wszystkim, choć nie tylko, problematykę dochodów samorządu.

Dążenie do jak najlepszego wykorzystania i ewentualnego rozszerzenia źródeł finansowania potrzeb lokalnych powinno uwzględniać możliwości: zwiększenia dochodów samorządu; zaangażowania finansowego podmiotów działających na terenie podległym organom samorządu; współdziałania i wspólnego wykonywania zadań publicznych przez kilka gmin.

Możliwości zwiększenia dochodów samorządu wiążą się: z kompetencjami w zakresie stanowienia o dochodach; ze stymulowaniem rozwoju działalności gospodarczej (w tym także z udziałem podmiotów zagranicznych); z bezpośrednim zaangażowaniem w działalność gospodarczą; z wykorzystywaniem majątku komunalnego, dochodów o charakterze zwrotnym (obligacje, kredyty, pożyczki) oraz możliwości tkwiących w tzw. gospodarce pozabudżetowej (np. w funduszach, dopóki one istnieją); z zaangażowaniem budżetu centralnego w rozwiązywaniu problemów lokalnych. Natomiast zaangażowanie finansowe podmiotów działających na terenie podległym organom samorządu może być efektem współpracy tych organów z podmiotami gospodarczymi (wspólne działanie z podmiotami gospodarczymi, świadczenia podmiotów gospodarczych na cele istotne z punktu widzenia interesów lokalnych, co niekiedy będzie się wiązało z ulgami podatkowymi dla tych podmiotów) oraz działalności fundacji i stowarzyszeń realizujących cele wiążące się z zadaniami samorządu.

Wskazane możliwości nie stanowią zamkniętego katalogu. Są one raczej określeniem ważniejszych kierunków poszukiwania źródeł finansowania potrzeb lokalnych na tle istniejących i przewidywanych regulacji prawnych. Ostateczny obraz źródeł finansowania potrzeb lokalnych zostanie ukształtowany przez przepisy prawne oraz w pewnym stopniu przez mieszczące się w ramach przepisów działania organów samorządu, wpływające na zakres i wydajność owych źródeł. Ważne jest, aby przepisy pobudzały gospodarność, oszczędność i pozyskiwanie przez samorząd środków, które posłużą sfinansowaniu jego zadań, a władze samorządowe umiejętnie wykorzystywały możliwości działania wynikające z tych przepisów.