SŁAWOMIR PYRA

KONSTRUKCJA BUDŻETÓW SAMORZĄDOWYCH I ICH DOCHODY WŁASNE

Spośród wielu problemów składających się na całokształt ekonomiczno-finansowych uwarunkowań działalności samorządu lokalnego szczególnie wiele kontrowersji budzą te, które wiążą się z konstrukcją budżetu samorządowego oraz systemem dochodów własnych i wyrównawczych. Jako praktyk, związany od wielu lat z konstruowaniem budżetów terenowych, chciałbym również wyrazić swój pogląd na te sprawy.

Chciałbym przede wszystkim poprzeć propozycję H. Sochackiej-Krysiak, dotyczącą wprowadzenia dwojakiego rodzaju budżetów samorządowych:

– budżetów zwyczajnych, finansujących bieżące potrzeby samorządu lokalnego, oraz

– budżetów nadzwyczajnych, finansujących potrzeby inwestycyjne.

Wprowadzenie budżetu nadzwyczajnego jako budżetu inwestycyjnego na okres 2 - 3 lat (odpowiadający cyklowi realizacji rzeczowego programu inwestycyjnego), byłoby – moim zdaniem – rozwiązaniem korzystniejszym dla samorządów od systemu celowych dotacji inwestycyjnych w rocznych budżetach samorządu. Korzyści tego rozwiązania byłyby dwojakie. Po pierwsze – budżet inwestycyjny pozwalałby na bardziej elastyczne podejmowanie decyzji inwestycyjnych w porównaniu z opieraniem tych decyzji na dotacjach celowych. Po drugie – budżety inwestycyjne umożliwiałyby łączenie wielu źródeł finansowania danego programu inwestycyjnego, obejmując zarówno dotację budżetową państwa, jak też wszystkie środki pozyskane przez samorząd, np. lokalne fundusze celowe, subwencje podmiotów gospodarczych i osób prywatnych oraz kredyty bankowe. Uważam przy tym, że w odniesieniu do zadań własnych samorządu dotacja państwa na cele inwestycyjne powinna mieć charakter ogólny. Przy określaniu jej wysokości należałoby uwzględniać występujące dysproporcje w rozwoju poszczególnych gmin.

Istotną rolę w całokształcie problematyki budżetowej odgrywa wyposażenie samorządu lokalnego w odpowiednie źródła dochodów własnych. Powinny być to w miarę możliwości takie źródła zasilania dochodów własnych, których wydajność będzie odpowiadać w jak największym stopniu zadaniom, jakie samorządy mają realizować w sferze gospodarki publicznej. System dochodów własnych obowiązujący w 1990 r. nie ma takich walorów dla większości gmin. Ważne jest więc, aby w przyszłych rozwiązaniach znaleźć źródła dochodów wydajniejsze od dotychczasowych.

Interesująca wydaje się propozycja H. Sochackiej-Krysiak, aby przewidywany podatek od dochodów osobistych był podatkiem samorządowo-państwowym, którego pewna część stanowiłaby źródło dochodów własnych budżetu samorządowego. Część tę należałoby ustalić na podstawie wcześniej wykonanych rachunków symulacyjnych. Dochodem budżetu państwa mogłaby być progresywna część podatku, pełniłby on jednocześnie rolę instrumentu państwa przeciwdziałającego inflacyjnemu wzrostowi dochodów ludności. Budżetom samorządowym przypadłaby – jak to sugerowała H. Sochacka-Krysiak – część podatku wynikająca z jednolitej stawki minimalnej dla określonego poziomu dochodów. Podatek ten będzie – jak się wydaje – jednym z wydajniejszych źródeł dochodów budżetowych. Jego ewentualne związanie z budżetem samorządowym przyczyniłoby się do uświadomienia bezpośrednich związków między obciążeniem podatnika a zaspokojeniem jego potrzeb w środowisku zamieszkania.

Podatek ten, w moim przekonaniu, będzie miał charakter powszechny nie tylko z tytułu wielości podmiotów tego podatku, ale i przestrzennego występowania. Nie podzielam poglądów, że podatek ten będzie się koncentrował praktycznie tylko w miastach, nie będzie on przecież wymierzany według miejsca powstania dochodów, a według miejsca zamieszkania podatnika. Na podstawie analiz dojazdów do pracy w województwie konińskim można stwierdzić, że nie ma takich gmin, w których dojazdy te poza teren gminy nie odgrywałyby znaczącej roli. Można więc przypuszczać, że łączna liczba podatników, a co za tym idzie i wysokość podatku od dochodów osobistych, będzie znacząca w każdej gminie.

Uważam, że system dochodów budżetów samorządowych nie powinien zniechęcać samorządów do wysiłku, lecz przeciwnie – należałoby powiązać bezwzględny poziom dochodów z aktywnością samorządów. Odnośnie do dochodów własnych opowiadam się za takimi rozwiązaniami, które zapewnią samorządom wpływ na kształtowanie się tych dochodów bądź od strony rozwoju źródeł, bądź od strony wysokości stawek, taryf itp. Powinno się przy tym stworzyć samorządom możliwość ustalania własnych instrumentów ekonomicznego oddziaływania na zachowanie się podmiotów gospodarczych, a w pewnych sytuacjach również ogółu ludności.