JÓZEF KALETA

ZAKRES DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ I DOCHODY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

1. Rzeczywisty samorząd terytorialny nie może istnieć bez samorządności majątkowej i finansowej. Należy żałować, że w pakiecie uchwalonych ustaw w sprawie samorządu terytorialnego zabrakło ustawy, która stworzyłaby właściwe podstawy majątkowe i finansowe organów samorządu terytorialnego. Jest to istotna luka w tym pakiecie; może ona utrudnić start nowo wybranych organów samorządu terytorialnego. Konieczne jest zatem — moim zdaniem — możliwie niezwłoczne uchwalenie takiej ustawy.

Jakie rozwiązania systemowe są konieczne w tym zakresie? Wydaje się, że ustawa taka powinna w szczególności określić:

— zakres działalności gospodarczej organów samorządu,

— źródła finansowania samorządu,

— podstawowe zasady i tryb planowania gospodarczego, w tym także finansowego, organów samorządu na okresy roczne i wieloletnie.

Działalność gospodarcza organów samorządu terytorialnego powinna koncentrować się na tradycyjnie już przypisanych samorządowi dziedzinach infrastruktury społecznej i technicznej. Naturalnie nie wszystkie urządzenia tej infrastruktury mogą być przekazane organom samorządu terytorialnego. Urządzenia o zasięgu ponadregionalnym, służące społeczeństwu kilku województw, powinny pozostać w gestii organów centralnych. O podziale zadań pomiędzy organy samorządu terytorialnego i organy administracji centralnej, a także pomiędzy różne jednostki samorządu terytorialnego powinien decydować ich zasięg terytorialny. Urządzenia służące w zasadzie tylko mieszkańcom gminy (np. przedszkola, szkoły podstawowe, ośrodki zdrowia) powinny być administrowane przez organy samorządu gminnego, urządzenia służące kilku gminom (szpitale, szkoły średnie, teatry) — przez związki gmin, zaś urządzenia o zasięgu ogólnokrajowym (np. dalekosiężna sieć energetyczna, sieć gazowa, wyższe uczelnie, kliniki) — przez organy administracji centralnej. Taki właśnie podział kompetencji w zakresie infrastruktury społecznej i technicznej jest dość powszechnie akceptowany.

Wiele natomiast kontrowersji budzi zakres kompetencji organów samorządu terytorialnego w dziedzinie bezpośredniej działalności przemysłowej, budowlanej, turystycznej itp. Przeważa opinia, że organy samorządu terytorialnego nie powinny angażować się w bezpośrednią działalność produkcyjną, gdyż wyższą efektywność osiągają z reguły przedsiębiorstwa prywatne, spółdzielcze i skomercjalizowane przedsiębiorstwa państwowe, działające na zasadach w pełni rynkowych. Organy samorządu terytorialnego prowadzą natomiast działalność gospodarczą na ogół w formie zakładów

użyteczności publicznej. Samorząd terytorialny powinien być zainteresowany w rozwoju przedsiębiorstw produkcyjnych na swoim terenie, gdyż czerpie dochody z tego tytułu. Może on wspierać taki rozwój poprzez odpowiednią politykę podatkową, tworzenie niezbędnej dla rozwoju przedsiębiorstw produkcyjnych infrastruktury techniczno-komunalnej, ułatwienia transportowo-magazynowe, angażowanie własnego kapitału w spółkach, udzielanie pożyczek, organizowanie różnych usług, np. konsultingowych, bankowych (tworząc banki komunalne), a w szczególnie uzasadnionych przypadkach – nawet poprzez udzielanie subwencji.

2. Istotnym warunkiem właściwego funkcjonowania samorządu terytorialnego, a zwłaszcza zapewnienia mu samodzielności – obok klarownego określenia zakresu działalności gospodarczej jego organów – jest stworzenie wszystkim podmiotom samorządu odpowiednich źródeł finansowania działalności. Racjonalny system źródeł finansowania samorządu terytorialnego powinien zapewnić:

– wyposażenie wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w niezbędne dochody własne, które będą stanowić podstawowe źródło ich finansowania,

– oparcie dochodów wyrównawczych (dotacji) na obiektywnych podstawach,

– ustabilizowanie systemu źródeł finansowania samorządu na okresy wieloletnie.

Najważniejszym zadaniem w procesie tworzenia nowego systemu źródeł finansowania samorządu terytorialnego jest właściwe ustalenie rodzajów i skali dochodów własnych. Dochody własne powinny pokrywać 70 - 80% wszystkich wydatków budżetowych gmin i związków komunalnych, tak jak to jest w wielu krajach zachodnich. System dochodów własnych powinien być tak skonstruowany, aby ich wysokość była odpowiednio skorelowana z potrzebami gminy w dziedzinie infrastruktury społecznej i technicznej. Konieczne jest przy tym zapewnienie organom samorządu terytorialnego tylko takich dochodów własnych, na wysokość których będą one mogły mieć istotny wpływ.

Z tego punktu widzenia bardzo krytycznie oceniam zgłaszane propozycje ograniczania zakresu dochodów własnych i powołanie się przy tym na przykład Holandii. Propozycje te znajdują swe uzasadnienie w nasilających się tendencjach do ograniczania uprawnień samorządu terytorialnego na rzecz organów centralnych.

Nie ma – moim zdaniem – dostatecznego uzasadnienia postulat całkowitego przekazania do budżetu centralnego podatków od płac (w przyszłości powszechnego podatku od dochodów osobistych osób fizycznych). Podatek ten powinien stać się najodpowiedniejszym źródłem dochodów własnych samorządu terytorialnego. Potrzeby gmin w dziedzinie wodociągów, kanalizacji, oświaty, kultury, sztuki, służby zdrowia itp. zależne są bowiem bezpośrednio od liczby mieszkańców danej gminy, a więc i od liczby osób pracujących i osiąganych przez nich dochodów. Organy samorządu czerpiące dochody z tego podatku będą zainteresowane w ograniczaniu bezrobocia, tworzeniu nowych miejsc pracy, organizowaniu robót publicznych itp. Dochodami własnymi samorządu terytorialnego powinny w dalszym ciągu pozostać podatek gruntowy (rolny) oraz podatki i opłaty lokalne.

Wymienione źródła dochodów mogą być ewentualnie uzupełniane podatkiem obrotowym (od wartości dodanej) i dochodowym od przedsiębiorstw spółdzielczych i prywatnych, w tym także przedsiębiorstw zagranicznych i spółek z udziałem kapitału

zagranicznego. Poprzez przekazanie tych podatków organom samorządu terytorialnego można by je odpowiednio zainteresować rozwojem tych przedsiębiorstw.

Dochodami własnymi samorządu terytorialnego mogą być także podatki nakładane na obywateli przez organy samorządu, jeśli wyrażą oni na to zgodę w drodze referendum, a także emitowane obligacje. Organy samorządu terytorialnego mogą również zaciągać kredyty bankowe. Zasady i dopuszczalne granice emitowania papierów wartościowych i zaciągania kredytów bankowych powinny określić organy centralne.

Konieczne jest także zapewnienie organom samorządowym możliwości korzystania z dochodów wyrównawczych, uzupełniających dochody własne. Organy centralne mogą poprzez tego typu dochody skutecznie niwelować dysproporcje między poszczególnymi regionami kraju w poziomie infrastruktury społecznej i technicznej. Nie ma żadnego uzasadnienia, aby poziom zaspokajania potrzeb społecznych w zakresie oświaty, kultury, sztuki, służby zdrowia, opieki społecznej, gospodarki komunalnej, mieszkaniowej itp. był bardzo różny w różnych regionach kraju.

Dochodami wyrównawczymi samorządu terytorialnego powinny być dotacje udzielane z budżetu centralnego, przy czym dotacje te powinny mieć charakter ogólny, a nie celowy. Dotacje celowe zawsze bowiem stwarzają okazję do interwencji organów centralnych w sferę gospodarki lokalnej i ograniczania samodzielności samorządu. Dotacje powinny być ustalone na podstawie obiektywnych przesłanek, na okresy pięcioletnie. Kluczem do ustalania dotacji mógłby być – moim zdaniem – aktualny poziom zaspokajania potrzeb społecznych w zakresie infrastruktury społecznej i technicznej.

Ustalone dochody wyrównawcze powinny być korygowane wskaźnikami inflacji, ale nie mogą one być uzależniane od realizacji dochodów własnych, w szczególności nie należy zmniejszać dotacji w przypadku zwiększania dochodów własnych, gdyż to na pewno stanowiłoby antybodziec efektywnego gospodarowania i poszukiwania lokalnych rezerw wzrostu dochodów budżetowych. Dochody wyrównawcze mogą być przekazywane organom samorządu terytorialnego bezpośrednio z budżetu centralnego lub za pośrednictwem specjalnie utworzonego w tym celu funduszu centralnego, np. samorządowego funduszu zapomogowego (fundusz taki istniał w Polsce do 1950 r.).

Dla samodzielności finansowej samorządu terytorialnego nie wystarczy wyposażenie go w odpowiednie dochody własne i wyrównawcze. Konieczne jest w tym celu także zapewnienie organom samorządu pełnej swobody w dokonywaniu wydatków budżetowych.

3. Bardzo ważną podstawą działalności gospodarczej samorządu terytorialnego powinny stać się także racjonalnie ustalone wieloletnie plany rzeczowo-finansowe. Plany takie powinny obejmować zadania inwestycyjne, np. budowę szpitali, szkół, teatrów, kin, bibliotek, wodociągów, kanalizacji, oczyszczalni ścieków, dróg, mostów itp., oraz konkretne źródła ich finansowania. Takie plany powinny być uchwalane przez rady gminne (miejskie) na okresy pięcioletnie i później rygorystycznie egzekwowane, ich realizacja zaś powinna się stać podstawowym kierunkiem oceny urzędów gminnych i miejskich. Bieżące zadania organów samorządu terytorialnego i źródła ich finansowania powinny być natomiast przedmiotem corocznie uchwalanych budżetów gminnych (miejskich). Taki podział planów rzeczowo-finansowych organów samorządu terytorialnego istnieje obecnie w większości krajów zachodnich.