

MIROSLAW PIETREWICZ

O WŁAŚCIWY ZAKRES ŹRÓDEŁ DOCHODÓW WŁASNYCH SAMORZĄDÓW LOKALNYCH

1. Teza o bezpośredniej zależności samodzielności władz terenowych od wielkości dochodów własnych jest formułowana w Polsce od dawna. Najsilniej eksponowali ją działacze rad narodowych i przedstawiciele administracji terenowej. Nie była też ona obca w literaturze finansowej. Pod jej wpływem kształtowało się też, zwłaszcza w latach osiemdziesiątych, prawo budżetowe.

W ustawach z 1983 i 1984 r. regulujących dochody budżetów terenowych ustalono dość szeroki zakres dochodów własnych, zaliczając do nich również dwa wydajne źródła, nie mające w istocie niezbędnych im cech (85-procentowy udział w podatku od płac i udział w dochodach budżetu centralnego ustalany w stosunku procentowym do obrotów detalicznych w handlu uspołecznionym). Formalnie więc w skali kraju dochody własne kształtowały się na poziomie 80 - 90% ogólnych dochodów budżetów terenowych. Z przyczyn, o których piszą w swoich opracowaniach H. Sochacka-Krysiak i E. Chojna-Duch, stopień pokrycia wydatków dochodami własnymi był jednak mocno zróżnicowany przestrzennie. Zróżnicowanie to występowało zwłaszcza w budżetach stopnia podstawowego. Konieczna więc była ich pionowa redystrybucja.

W 1988 r. pod wpływem — jak można sądzić — argumentów na rzecz wzmocnienia dochodów własnych samorządów lokalnych ustalono nowe ich źródła, a zwłaszcza udział w podatku dochodowym od przedsiębiorstw państwowych. Doprowadziło to, wraz z przekształceniami w konstrukcjach podatkowych i podstawach opodatkowania, do powszechnej i stosowanej na dużą skalę pionowej redystrybucji dochodów budżetowych. Wyrazem tego były udziały budżetu centralnego w dochodach własnych budżetów województw, które ustalono w 1990 r. na kwotę ponad 22 bln zł (dotyczyło to 45 spośród 49 województw), przy czym jednocześnie zniesiono udział budżetów terenowych w dochodach budżetu centralnego ustalany w relacji do obrotów w handlu detalicznym. Władze wojewódzkie powszechnie ustalały też swoje udziały w dochodach własnych jednostek stopnia podstawowego (głównie miast i gmin miejsko-wiejskich). Spotykało się to z oporem znacznej części rad narodowych.

W sytuacji, gdy ustawa Prawo budżetowe oddaje do dyspozycji budżetów terenowych określone źródła dochodów, a ustawy budżetowe stanowią o przejęciu przez organy centralne istotnej części dochodów budżetów wojewódzkich i — analogicznie — uchwały budżetowe rad wojewódzkich stanowią o przejęciu przez organy tego stopnia znacznej części dochodów budżetów miast i gmin, zrozumiałe jest niezado-

wolenie,
dania dz
dochodó
gminnym
wanie wy
kreślić, z

W pr
ich doch
M. Kom
sowa gm
stwoweg
w obecn
nia? Mo
i wydajn
trudnej s
Prowadz
wiejskich
sieci osie
tami pro

2. Sądzę
nych i r
morząd
winny o
widlowe
w wynik
wiednios
większo
nadaje s
podatki
działaln
niepańst
wizn, a
nostki p

Wpl
we są
w stosun
uzyskuj
wiejskie
Ponadto
kalizacji
tereny g
struktur
na zach
może by

wolnienie, a nawet frustracja działaczy wojewódzkich i gminnych. Zrozumiałe są też żądania działaczy gminnych pozostawienia w budżetach stopnia podstawowego całości dochodów ze źródeł oddanych do ich dyspozycji, a także postulaty, aby samorządom gminnym zapewnić swobodę dysponowania tymi dochodami oraz umożliwić dostosowanie wydatków do poziomu uzyskiwanych dochodów własnych. Trzeba jednak podkreślić, że są to postulaty gmin bogatych, głównie miejskich i części miejsko-wiejskich.

W przypadku pozostawienia do dyspozycji samorządów gmin dochodów będących ich dochodami własnymi, a zwłaszcza – jak postuluje to w swoim opracowaniu M. Komarnicka – przekazania im podatku od dochodów osobistych, sytuacja finansowa gmin bogatych poprawiłaby się zdecydowanie, oczywiście kosztem budżetu państwowego. Czy wobec zadań i potrzeb władzy państwowej (centralnej i wojewódzkiej) w obecnej sytuacji gospodarczej i społecznej można przyjąć proponowane rozwiązania? Moim zdaniem – nie. Dążenie do wyposażenia samorządów lokalnych w liczne i wydajne źródła dochodów własnych postawiłoby większość gmin wiejskich w nader trudnej sytuacji. Wiele z nich takich źródeł po prostu nie ma lub są one mało wydajne. Prowadziłoby to do degradacji cywilizacyjnej znacznych połaci kraju, głównie terenów wiejskich, do upadku infrastruktury społecznej i technicznej, ucieczki ludzi i zaniku sieci osiedleńczej. Do tego dopuścić nie wolno, nie można więc zgodzić się z postulatami prowadzącymi nieuchronnie do powstania takiego niebezpieczeństwa.

2. Sądzę, że należy poszukiwać rozwiązań zapewniających ustanowienie możliwie istotnych i równomiernie rozmieszczonych w przestrzeni źródeł dochodów budżetów samorządowych. Przedstawione w opracowaniu M. Komarnickiej kryteria, którym powinny odpowiadać dochody oddane do dyspozycji samorządów, są w zasadzie prawidłowe. Jeśliby istniejące obecnie w Polsce oraz przewidywane do wprowadzenia w wyniku reformy podatki poddać analizie z punktu widzenia ich przydatności i odpowiedności jako dochodów budżetów samorządowych, to można byłoby uznać, że większość z tych, które stanowią dochody własne budżetów stopnia podstawowego, nadaje się do spełnienia takiej samej roli w budżetach samorządów gminnych. Są to podatki: rolny (od gruntów), obrotowy i dochodowy od osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, od nieruchomości (w tej części, w jakiej dotyczy jednostek niepaństwowych) i drogowy. Mniej do tej roli nadaje się podatek od spadków i darowizn, a nieprzydatny jest podatek od nieruchomości w tej części, w jakiej obciąża jednostki państwowe.

Wpływy z podatku od nieruchomości płaconego przez przedsiębiorstwa państwowe są – jak wykazują badania prowadzone w Instytucie Finansów – skoncentrowane w stosunkowo niewielkiej liczbie gmin, a większość budżetów stopnia podstawowego uzyskuje tylko nieznaczne wpływy z tego źródła. Dotyczy to przy tym głównie gmin wiejskich o najniższych dochodach własnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Ponadto często zadania gmin wymagające sfinansowania nie pozostają w związku z lokalizacją przedsiębiorstw płaących ten podatek, ich bowiem pracownicy zamieszkują tereny gmin nie będące siedzibą przedsiębiorstw i tam korzystają z urządzeń infrastruktury społecznej i technicznej. Władze lokalne nie mogą też w praktyce wpływać na zachowania tych podmiotów podatkowych. Nie bez znaczenia w nowych warunkach może być również niebezpieczeństwo zaniku zainteresowania władz gminnych, w przy-

padku posiadania jednego bardzo wydajnego źródła, innymi źródłami dochodów bądź też ponoszenia wydatków niekoniecznych lub nadmiernych.

Mniejsze zastrzeżenia jako źródło dochodów budżetów gminnych budzi podatek od spadków i darowizn, chociaż w literaturze finansowej zasadność jego istnienia w dotychczasowym zakresie jest kwestionowana. Z punktu widzenia naszych rozważań istotne znaczenie ma duża złożoność tego podatku, która powoduje znaczne koszty jego poboru przy stosunkowo niewielkiej jego roli fiskalnej (w 1990 r. 0,4% wpływów podatkowych budżetów miast i gmin). Rozkład przestrzenny wpływów jest też znacznie zróżnicowany; koncentrują się one głównie w budżetach miast, rolnicy są bowiem zwolnieni od opodatkowania gospodarstw przejmowanych drogą spadku bądź darowizny. Wszystko to przemawia przeciwko oddaniu tego podatku do dyspozycji budżetów samorządowych. Warto jednak wziąć pod uwagę, że główną przyczyną małej wydajności podatku od spadków i darowizn jest w Polsce niewielki jak dotąd zakres prywatnej własności środków produkcji i nieruchomości. Postępujące zwiększanie się zakresu prywatnej własności mieszkań i obiektów produkcyjnych oraz usługowych przyczyni się do wzrostu liczebności zdarzeń powodujących powstawanie obowiązków podatkowych i tym samym wpływów podatkowych.

Bardzo ważnym źródłem dochodów budżetowych będzie w przyszłości proponowany podatek od dochodów osobistych, który zastąpi kilka dotychczasowych podatków (od płac, od wynagrodzeń, wyrównawczy, dochodowy od osób fizycznych i rolny od dochodów z działów specjalnych). W warunkach roku 1990 nie znana jest jeszcze konstrukcja tego podatku, a zatem i wielkość oraz terytorialne rozmieszczenie wpływów z tego źródła. Uproszczony rachunek wskazuje, że przekazanie go budżetom gmin oznaczałoby oddanie do ich dyspozycji środków przekraczających około dwukrotnie zaplanowane na ten rok wydatki. Środki te skoncentrowałyby się w ośrodkach miejskich, zwłaszcza w większych miastach i rejonach podmiejskich. Jednocześnie w budżecie państwowym powstałaby znaczna luka, przesądzająca o jego deficycie.

Nie można więc oddać podatku od dochodów osobistych w całości do dyspozycji samorządów lokalnych, tylko część tego podatku może stanowić dochód budżetów gminnych. Nie sądzę przy tym, aby w Polsce można było posłużyć się wzorem szwedzkim, gdzie samorządy lokalne mają prawo samodzielnego ustalania proporcjonalnej stawki dodatku do państwowego, progresywnego podatku dochodowego. Prowadziłoby to bowiem (w warunkach Polski) do nadmiernego, przestrzennego zróżnicowania ciężaru podatkowego. Praktyczniejszym rozwiązaniem byłoby ustanowienie podatku od dochodów osobistych jako podatku wspólnego państwowego i samorządowego, z którego część odpowiadająca dochodowi uzyskanemu przy zastosowaniu najniższej stawki podatkowej stanowiłaby dochód własny budżetów gmin, a reszta, będąca wynikiem progresji podatkowej, dochód budżetu państwowego. Zapewniłoby to powszechność obciążenia na rzecz gminy oraz znaczną równomierność rozkładu przestrzennego dochodów. Podatek ten powinien zasilać właściwe budżety lokalne zgodnie z miejscem zamieszkania podatników (a nie miejscem ich pracy).

Konkludując – przeprowadzona analiza podatków pozwala uznać, że do zasilania budżetów samorządowych nadają się najlepiej: podatek rolny od gruntów, podatek od nieruchomości w części obciążającej jednostki niepaństwowe i podatek obrotowy obciążający osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą. Podatek od dochodów

osobistych
gminne.

3. Oddanie
datków o
sądzę, ozn
wienia o
kształtowa
litycznie k
widłowego
świadczon
aparatu p
ska nie sp
nom państ
datków oc
prawa do
ustawowo
określone
czno-gosp
źródeł dot

Możliw
systemu p
autentyczn
gminom o
do ich dys

osobistych powinien być podatkiem wspólnym, tylko w części zasilającym budżety gminne.

3. Oddanie do dyspozycji samorządów terytorialnych kilku stosunkowo wydajnych podatków o wpływach względnie równomiernie rozłożonych przestrzennie nie może, jak sądzę, oznaczać przekazania im całości władztwa podatkowego, czyli gestii do stonowania o wysokości ciężaru podatkowego. Takie uprawnienia władz lokalnych do kształtowania podatków mogłyby prowadzić do uprzywilejowania grup silniejszych politycznie kosztem grup słabszych na danym terenie. Ponadto istotnym warunkiem prawidłowego prowadzenia samodzielnej, lokalnej polityki podatkowej jest istnienie doświadczonych i kompetentnych działaczy samorządowych oraz wykształconych kadr aparatu podatkowego. W chwili obecnej i w najbliższej przyszłości tego warunku Polska nie spełnia i nie spełni. W tej sytuacji wydaje się niezbędne pozostawienie organom państwowym kompetencji w zakresie kształtowania zasadniczych konstrukcji podatków oddanych do dyspozycji gminom, z pozostawieniem władzom samorządowym prawa do zróżnicowania pewnych elementów obciążeń w granicach nakreślonych ustawowo. Władze gmin powinny mieć też prawo do inicjowania i wprowadzania określonego zestawu ulatwień podatkowych zgodnie z założeniami rozwoju społeczno-gospodarczego swego terenu, a także podatków samoistnych w odniesieniu do źródeł dotychczas nieopodatkowanych.

Możliwość rozszerzenia gestii władz samorządowych w dziedzinie kształtowania systemu podatkowego wymaga zebrania doświadczeń z kilku lat funkcjonowania autentycznej samorządności lokalnej. Wtedy dopiero będzie też można przekazać gminom obowiązki związane z wymiarem i poborem wszystkich podatków oddanych do ich dyspozycji.