

*Piotr Bury**

DOCHODY GMIN W ŚWIEŹLE KOLEJNYCH USTAW O FINANSOWANIU SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Samodzielność finansowa jest podstawą samorządności lokalnej. [...] Mimo stworzenia od początku modelu ustrojowego, odpowiadającego normom państwa demokratycznego i zdecentralizowanego, system finansów lokalnych był wyraźnie rozbieżny z zadaniami i kompetencjami samorządów. [...] Rozwijał się [on] niewątpliwie wolniej niż inne sfery działania samorządów gminnych¹.

1. WPROWADZENIE

Od czasu reaktywowania samorządu terytorialnego w 1990 r. przez ponad osiem lat jedyną jego jednostką była gmina: wiejska, miejska lub mieszana – miejsko-wiejska. Od 1999 r. utworzone zostały powiaty i województwa; te pierwsze istnieją w dwóch formach: jako ziemskie i jako grodzkie. Powiat ziemski obejmuje obszar kilku (nastu) gmin wiejskich oraz przynajmniej jednej miejskiej lub miejsko-wiejskiej. Każdy z kilkudziesięciu powiatów grodzkich jest jednocześnie dużą gminą miejską, tworząc z nią jeden organizm pod nazwą miasta na prawach powiatu.

Każdy z rodzajów jednostek samorządu został obciążony odpowiednim zestawem zadań publicznych i wyposażony w odrębny zestaw dochodów budżetowych. Podstawową jednostką samorządu, o zadaniach najważniejszych dla społeczności lokalnych, pozostała gmina. Szczegół gminny jest również nadal najważniejszy w wymiarze finansowym: w relacji do PKB wydatki wszystkich jednostek samorządu terytorialnego osiągnęły 11%, natomiast wskaźnik ten dla gmin przekracza 5%, a dla miast na prawach

* Prof. dr hab., Instytut Ekonomii, Akademia Świętokrzyska w Kielcach.

¹ J. Reguński, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 263, 291, 382.

powiatu – 3% (gdzie zdecydowanie przeważają zadania i dochody właściwe dla szczebla gminnego).

Dochody gmin (i pozostałych jednostek samorządu) są regulowane w wielu aktach prawnych: od Konstytucji RP, przez ustawy o charakterze ogólnym oraz ustawy szczegółowe, do aktów wykonawczych do tychże ustaw.

Poniżej przedstawione zostaną najważniejsze uregulowania zawarte w ustawach: o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w latach 1991–1993² (pkt 2), o finansowaniu gmin³ (pkt 3), o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2003⁴ (pkt 4) i o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁵ (pkt 5), oraz ich porównanie (pkt 6).

2. USTAWA O DOCHODACH GMIN I ZASADACH ICH SUBWENCJONOWANIA W LATACH 1991–1993

Pierwsza ustawa regulująca dochody gmin miała obowiązywać tylko przez jeden, 1991 r., jednak jej ważność była dwukrotnie przedłużana. Wymienione w niej ogólne rodzaje dochodów, jak i poszczególne ich źródła, pozostały w zasadzie niezmienione do dziś.

Najogólniej rzecz ujmując, źródła te obejmowały podatki oraz opłaty państwowe i lokalne, dochody jednostek komunalnych i z majątku gminy, udziały w podatkach państwowych (na początku w pięciu, od następnego roku już tylko w dwóch, tj. w PIT i CIT), subwencję ogólną, dotacje celowe na zadania własne i zlecone oraz kilka innych, mniej ważnych pozycji.

Na uwagę zasługuje sposób rozdziału udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych. Przyznany gminom 15-procentowy udział w tym podatku był rozdzielany między gminy w ramach województw, proporcjonalnie do liczby mieszkańców gmin, co oczywiście dawało korzyści małym gminom wiejskim kosztem zwłaszcza większych miast, gdzie przede wszystkim mieszkali (i mieszkają) ludzie, którzy na ten podatek zapracowali.

Podatki i opłaty lokalne uregulowane zostały na początku 1991 r. przez odrębną ustawę⁶. Uwzględniono w niej podatki: od nieruchomości, od

² Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w latach 1991–1993 oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym, DzU 1990, nr 89, poz. 518.

³ Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin, DzU 1993, nr 129, poz. 600.

⁴ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2003, DzU 1998, nr 150, poz. 983.

⁵ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU 2003, nr 203, poz. 1966.

⁶ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, DzU 1991, nr 9, poz. 31.

środków transportowych (zamiast drogowego) i od posiadania psów oraz opłaty: targową, miejscową i administracyjną. Dla każdego z wymienionych źródeł podane zostały stawki maksymalne oraz (z wyjątkiem opłaty administracyjnej) – osoby zwolnione z obowiązku płacenia. (W odniesieniu do podatku od środków transportowych minister finansów ustalił bardziej szczegółowe stawki maksymalne, na poziomie znacznie niższym niż w ustawie⁷). Gminy otrzymały prawo do obniżania stawek, a także do udzielania dalszych zwolnień. Ustawa o dochodach zapewniała im ponadto możliwość udzielania ulg, odroczeń i umorzeń.

W odniesieniu do innych źródeł dochodów „własnych” i udziałów, gminy nie miały już tak dużej swobody, lecz i tam mogły wnioskować do urzędów skarbowych o ulgi, odroczenia, umorzenia i zaniechania poboru. Łącznie wyposażono więc gminy w różne możliwości pomniejszania swych dochodów.

Na kwotę subwencji ogólnej składały się aż cztery rodzaje subwencji (na podstawowe wydatki bieżące, na zadania własne gminy w zakresie szkół oraz innych placówek oświatowo-wychowawczych i opiekuńczo-wychowawczych, na wydatki inwestycyjne i wyrównawcza). Sposób obliczania tej pierwszej, opartej na przeliczeniowej liczbie mieszkańców gmin (rzeczywistą liczbę zwiększano z różnych tytułów, np. wielkości miasta, słabych gleb, posiadania na terenie gminy uzdrowiska, portu lub przejścia granicznego), był wysoce skomplikowany, a jednocześnie mało efektywny. Pośrednim dowodem na występowanie zarówno jednej, jak i drugiej cechy jest obliczenie wykonane dla jednego z projektów nowej ustawy, zachowującego podobne kryteria zwiększeń, lecz znacznie uproszczone. Otóż wszystkie kryteria dodatkowe objęły 1039 przypadków i dotyczyły 845 gmin (czyli ponad 1/3 liczby wszystkich). Ich skutki finansowe były natomiast w ogólnym ujęciu niepoważne: w sumie dało to zaledwie 9% zwiększenia kwoty bazowej.

Subwencję „inwestycyjną”, po odliczeniu rezerwy, dzielono proporcjonalnie do subwencji „bieżącej”. Subwencja „oświatowa” dotyczyła tych gmin, które przejęły od państwa wymienione rodzaje placówek, a obliczana była według zasad obowiązujących dla placówek finansowanych z budżetu państwa. Subwencja wyrównawcza przysługiwała tym gminom, których dochód z podatków, opłat i udziałów na jednego mieszkańca był niższy niż 85% analogicznego dochodu w skali kraju. Ważne było przy tym, iż brano pod uwagę dochody kalkulacyjne, a więc bez uwzględniania skutków zaniechań, ulg, odroczeń i umorzeń. Gminy osiągające z wymienionych źródeł wysokie dochody (powyżej 150% średniej krajowej) były pozbawiane części lub nawet całości przypadającej im subwencji na podstawowe wydatki bieżące.

⁷ Stawki te, również w odniesieniu do pozostałych podatków i opłat lokalnych, były zwiększane w kolejnych latach, głównie wskutek inflacji.

Subwencja ogólna w 1991 r. „wazyła” w budżetach gmin nieco więcej, niż dotacje celowe (odpowiednio 15 i 13%), ale już w następnym roku jej udział zmalał do 12%, podczas gdy udział dotacji wzrósł do 19%. Podobna relacja, będąca wyraźnym przejawem ponownej centralizacji władzy, utrzymywała się do roku 1995 włącznie; później, wskutek masowego przejścia oświaty i przydzielania gminom związanej z nią subwencji, uległa ona odwróceniu.

Omawiana ustawa zawierała również ogólne zasady dotyczące zadłużania się gminy, ustalając m. in. wysokość rocznej spłaty rat i odsetek kredytów długoterminowych na 5% zaplanowanych w budżecie wydatków.

3. USTAWA O FINANSOWANIU GMIN

Ogólny układ kolejnej ustawy jest analogiczny do ustawy omówionej wyżej, kilka istotnych różnic dotyczy rozwiązań szczegółowych. I tak np. do listy podatków dodano podatek leśny (zastąpił opłatę leśną), a do opłat – opłatę eksploatacyjną; zmieniono zasady rozdziału udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych, najpierw uwzględniając rentowność udziałów firm, a następnie (od 1997 r.) uzależniając przydzielone środki od liczby pracowników danej firmy zatrudnionych na terenie gminy; podniesiono roczny limit spłaty zadłużenia (kredytów, pożyczek i wykupu obligacji) do 15% planowanych wydatków oraz zrezygnowano z odbierania części subwencji gminom najbogatszym.

Dość ważna zmiana nastąpiła pod koniec obowiązywania omawianej ustawy w odniesieniu do udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych. Po pierwsze, od roku 1996 zaczęła obowiązywać zmodyfikowana formuła ich rozdziału, uwzględniająca – co rok w coraz większym stopniu, w oparciu o skomplikowany algorytm – miejsce zamieszkania podatników (w pełni kryterium to jest stosowane od roku 2000). Po drugie, stawka udziałów, począwszy od 1997 r., była stopniowo zwiększana, do 17%, w roku 1998.

Najważniejsze zmiany w stosunku do poprzedniej ustawy dotyczyły jednak subwencji ogólnej: zasadniczo zmieniono sposób ustalania jej wielkości i rozdziału, wyłączwszy z niej subwencję „oświatową”.

Łączną kwotę subwencji ogólnej ustalono w wysokości 0,9% planowanych dochodów budżetu państwa. Po odliczeniu 1% rezerwy, rozdzielana była najpierw subwencja wyrównawcza. Odbывało się to na podobnych zasadach jak poprzednio, z tym że próg upoważniający do otrzymania pieniędzy obniżony został do 80% wskaźnika krajowego (od 1996 r. pod-

niesiono go z powrotem do 85%), a w miejsce dochodów kalkulacyjnych wprowadzono dochody należne, co oznaczało, iż gmina nie mogła liczyć na większą subwencję wyrównawczą z powodu nie tylko wprowadzonych przez siebie ulg, odroczeń, umorzeń i zaniechań (a od roku 1996 – również i zwolnień), ale także – z powodu uchwalenia stawek poniżej maksymalnych.

To ostatnie jest bardzo ważne: chodzi o to, by gminy – jeśli chcą ulgowo traktować swoich mieszkańców i podmioty gospodarcze – robiły to na własny rachunek, a nie obarczały nimi budżetu państwa, a także – by te najbogatsze nie unikały w ten sposób przekazywania części środków na rzecz innych. To słuszne obostrzenie zostało jednak zniesione od 1997 r. w odniesieniu do najbardziej znaczącego ze źródeł, czyli podatku od nieruchomości dla gmin, liczących mniej niż 15 tys. mieszkańców; dla każdej z nich zamiast stawek maksymalnych przyjmowano stawki przez nią uchwalone. Przywilej ten dotyczył wprawdzie wszystkich gmin spełniających podane kryterium ludnościowe, jednak w praktyce był on wyraźnie adresowany do gmin wiejskich: z obniżania stawek skorzystać mogło bowiem aż 97,5% ich liczby, 62,6% gmin miejsko-wiejskich oraz tylko 24,5% miejskich.

Pozostałą część rozdzielano na podstawie jednego, prostego kryterium demograficznego. Była nim przeliczeniowa liczba mieszkańców gmin, która – poza przedziałem 5–10 tys. – była większa od faktycznej i rosła szybciej niż ona. Takie podejście należy generalnie uznać za słuszne: kryterium ludnościowe jest bardzo proste, przystępne i dostępne, a jednocześnie obiektywne. Idea takiego rozdziału ma natomiast uzasadnienie w kształtowaniu się kosztów funkcjonowania i rozwoju gmin, liczonych na jednego mieszkańca. Koszty te są dla jednostek najmniejszych stosunkowo wysokie, po czym stopniowo maleją, a następnie szybko rosną. Wynika to choćby z konieczności zapewnienia nawet w najmniejszej gminie minimum kadrowego (rada, wójt, urząd) oraz wyposażenia jej w podstawowy zestaw obiektów i urządzeń usługowych. Wraz ze wzrostem liczby mieszkańców koszty te ulegają niewielkiemu obniżeniu (korzyści skali), a następnie gwałtownie rosną wskutek konieczności rozbudowy administracji oraz wprowadzania kolejnych rodzajów urządzeń właściwych miastom dużym i pełniącym funkcje ponadlokalne. Przyznawania znacznie większych środków gminom (miastom) największym nie można więc w żadnym wypadku traktować jako „okradania” gmin mniejszych: mieszkańcy tych ostatnich są bowiem również użytkownikami urządzeń wielkomiejskich, np. obiektów kultury czy środków komunikacji masowej, na równych prawach z mieszkańcami tych miast.

Wprowadzone od 1994 r. rozwiązanie uznawało jednak tylko pierwszą z podanych wyżej prawidłowości, wskutek czego najmniejsze gminy mogły uzyskać nawet kilkakrotny przelicznik rzeczywistej liczby mieszkańców (najmniejsza nawet 3,85). Progresja przyjęta dla gmin dużych (czyli przede

wszystkim miast) była niewielka: największa wówczas gmina w kraju, Warszawa-Centrum, miała przelicznik zaledwie 1,23. Wyższe wskaźniki dla dużych miast stosowano w Niemczech, Francji czy w Holandii, gdzie przelicznik dla największej gminy (Amsterdamu) wynosił aż 2,4.

Subwencja oświatowa najpierw była rozdzielana, jak dotychczas. Od roku 1996, po obowiązkowym przejęciu przez gminy oświaty na szczeblu podstawowym, włączono ją znów do subwencji ogólnej, ustalając jednocześnie wielkość tej ostatniej jako nie mniej niż 7,5%, a w niej – subwencji oświatowej nie mniej niż 6,6% planowanych dochodów budżetu państwa. Rozdział tych pieniędzy następował według nader skomplikowanych algorytmów, „udoskonalanych” każdego roku przez ministra edukacji. Jednocześnie wprowadzono obowiązek przekazywania do budżetu państwa, z przeznaczeniem na zwiększenie subwencji ogólnej, części dochodów gmin najbogatszych, uzyskujących (ze źródeł przyjętych dla ustalania subwencji wyrównawczej) na jednego mieszkańca powyżej 150% średniej krajowej.

W roku 1998 do powyższego zestawu subwencji dołączono subwencję drogową, która miała na celu zrekompensowanie gminom utratę dochodów w związku z ograniczeniem przedmiotu opodatkowania w podatku od środków transportowych. Środki na tę subwencję ustalono w wysokości 6,66% wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych.

Obarczaniu gmin kolejnymi zadaniami własnymi towarzyszyło przyznawanie niezbędnych (choć zwykle niewystarczających) dotacji celowych. Znalazło to również wyraz w omawianej ustawie, która wymienia rodzaje (tytuły) dotacji celowych oraz (zwłaszcza od roku 1996) zasady przyznawania dotacji na dofinansowanie inwestycji gminnych.

4. USTAWA O DOCHODACH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W LATACH 1999–2003

Wraz z utworzeniem powiatów i województw samorządowych konieczne stało się prawne uregulowanie ich gospodarki finansowej. Zadanie to miały wypełnić ustawy: o finansach publicznych (w miejsce prawa budżetowego) i – przewidywana jako tymczasowa – ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 (ważność której potem znów kilkakrotnie przedłużano).

W odniesieniu do dochodów gmin omawiana ustawa wprowadziła istotne nowości w zakresie udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz subwencji. Stawkę wspomnianych udziałów od roku 1999 podniesiono do 27,6% (zamiast przewidzianych 18%), co nie oznaczało jednak wzrostu przekazywanych gminom środków, a było wyłącznie skutkiem zmian w sys-

temie finansowania ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego. Dla gmin górniczych objętych programem restrukturyzacji wprowadzono (inną ustawą) od 1999 r. stawkę podwyższoną do 32,6% (odnośny zapis w omawianej ustawie pojawił się dopiero jesienią 2000 r.). Ponadto, od roku 2000 udziały w tymże podatku są wreszcie rozdzielane wyłącznie na podstawie kryterium zamieszkania podatnika. Jednocześnie, w celu złagodzenia negatywnych skutków takiego rozwiązania dla gmin najbardziej nimi dotkniętych, od roku 1999 przez ponad dwa lata rozdzielano między nie uznaniowo kwotę rezerwy w wysokości 4% części podstawowej subwencji.

Subwencja ogólna dla gmin składała się z trzech, ustalanych odrębnie, części: podstawowej, oświatowej i rekompensującej; w ich ramach wyróżniane były kwoty. Na część podstawową przeznaczano nie mniej niż 1% planowanych dochodów budżetu państwa oraz (wprowadzone od 1996 r.) wpłaty gmin najbogatszych; jej rozdział między gminy nie uległ zmianie w stosunku do końcowego okresu obowiązywania poprzedniej ustawy.

Część oświatowa stanowiła (i nadal stanowi) największą część subwencji ogólnej. Tworzono ją – dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego – w wysokości nie mniejszej niż 12,8% planowanych dochodów budżetu państwa (ustalenie, ile z tego trafiało na poziom gmin nie jest łatwe, ze względu na wyodrębnioną kategorię miast na prawach powiatu). Z tego 1% przeznaczano na rezerwę pozostającą w dyspozycji ministra finansów, natomiast sposób rozdziału pozostałej części odbywał się nadal według zasad ustalanych przez ministra edukacji, z tym że podstawę algorytmu stanowiła przeliczeniowa liczba uczniów. Na część oświatową składały się kwoty: bazowa (odpowiadająca w zasadzie rzeczywistej liczbie uczniów), uzupełniająca (uwzględniająca dodatkowo różne grupy uczniów, np.: na wsi, niepełnosprawnych, z mniejszości etnicznych), na pozaszkolne zadania oświatowe (uwzględniająca np. wychowanków internatów czy specjalnych ośrodków wychowawczych); przejściowo, w roku 2003, obliczano jeszcze kwotę związaną z reformą wynagrodzeń nauczycieli (podstawą była wielkość dotacji celowej z poprzedniego roku).

Nowością była natomiast część rekompensująca, na którą składały się dwie kwoty, przy czym wielkość każdej z nich, a w odniesieniu do drugiej – także jej składników – była ustalana odrębnie. Pierwsza z kwot była przeznaczona na wyrównanie gminom strat w dochodach z podatku od środków transportowych powstałych wskutek likwidacji części przedmiotu opodatkowania (zastąpiła ona subwencję drogową). Ogólną kwotę rekompensaty ustalano w wysokości nie mniejszej niż 10,5% planowanych wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych. Podstawą rozdziału między gminy był współczynnik wyrażający udział każdej gminy w dochodach z podatku od środków transportowych w 1997 r., w części dotyczącej środków wyłączonych z podatku od roku 1998.

Druga z kwot części rekompensującej miała wyrównać gminom dochody utracone bezpośrednio wskutek: niektórych ustawowych ulg i zwolnień w podatku rolnym (dotyczących np. zwolnienia na pięć lat gruntów powstałych z zagospodarowania nieużytków czy ulg inwestycyjnych w wysokości 25% nakładów w odniesieniu do budynków inwentarskich i obiektów służących ochronie środowiska), niektórych ustawowych zwolnień w podatku leśnym (np. dotyczących lasów z drzewostanem do 40 lat), zwolnień określonych w ustawie o jednostkach badawczo-rozwojowych (w przypadku gmin chodziło tu przede wszystkim o podatek od nieruchomości, z wyjątkiem związanego z prowadzeniem przez podatnika działalności gospodarczej), zwolnień podmiotowych stosowanych wobec zakładów pracy chronionej i zakładów aktywności zawodowej (w przypadku gmin dotyczyło to głównie podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych) oraz obniżenia przez organ koncesyjny opłaty eksploatacyjnej. W ramach części rekompensującej gminy mogły również otrzymywać rekompensaty wprowadzane na czas ograniczony odrębnymi ustawami; np. w roku 2001 o taką „nadzwyczajną” rekompensatę mogły występować uboższe gminy, poszkodowane wskutek powodzi, które nie pobrały podatku od nieruchomości za drugie półrocze w wyniku wprowadzenia zwolnień lub umorzeń.

Rodzaje rekompensat objęte drugą z kwot do końca roku 1998 były przekazywane gminom w formie dotacji celowych, co nie było słuszne ani z punktu widzenia teorii, ani praktyki. Omawiana ustawa wprowadziła tu więc pewne uporządkowanie dotychczasowych rozwiązań.

Jeśli chodzi natomiast o zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego, odpowiednie uregulowania zostały zawarte w, obowiązującej również od 1999 r., ustawie o finansach publicznych (utrzymano zasadniczy limit roczny w wysokości 15% planowanych dochodów oraz wprowadzono limit łącznego zadłużenia na koniec roku budżetowego w wysokości 60% dochodów jednostki w tymże roku).

5. USTAWA O DOCHODACH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Od stycznia 2004 r. obowiązuje kolejna, tym razem w założeniu długoterminowa, ustawa regulująca dochody gmin, powiatów i samorządowych województw.

Ustawa ta po raz pierwszy dzieli dochody jednostek samorządowych na własne, subwencje i dotacje, zaliczając do tych pierwszych udziały w podatkach dochodowych; jest to wyraźne nawiązanie do art. 167.2 Konstytucji RP, w którym przewidziano tylko takie trzy grupy źródeł dochodów.

W grupie dochodów własnych istotną nowością jest przyznanie gminom (i pozostałym jednostkom również) 5% dochodów, jakie uzyskają na rzecz budżetu państw w związku z realizacją zadań zleconych; jest to swego rodzaju prowizja za np. pobór opłat z tytułu dzierżawy gruntów skarbu państwa.

Kolejne ważne zmiany, to znaczne zwiększenie stawek udziałów w obu podatkach dochodowych, zwłaszcza w przypadku podatku od osób fizycznych. Zapisana w ustawie stawka tego udziału wynosząca 39,34% podlega następnie zmniejszeniu o swoisty „współczynnik wymierania” pensjonariuszy domów opieki społecznej; na rok 2004 wskutek ujednolicenia tegoż współczynnika dla wszystkich gmin, stawka udziału wynosiła 35,72%. Stawkę udziału w podatku dochodowym od osób prawnych zwiększono do 6,71%.

Najważniejsze zmiany dotyczą jednakże znowu subwencji. Od 2004 r. subwencja ogólna dla gmin składa się z części: wyrównawczej, równoważącej i oświatowej; nadal wyróżnia się w nich kwoty. Wielkość poszczególnych części jest określana co roku w ustawie budżetowej.

Na część wyrównawczą składają się kwoty: podstawowa⁸ i uzupełniająca. Istotną nowością w odniesieniu do pierwszej z nich jest złagodzenie progu, od którego gminie przysługuje wsparcie z budżetu państwa z 85% na 92% oraz wprowadzenie trzech stopni „ubóstwa”, z progresywnym wyrównywaniem dochodów według zasady: im gorzej w gminie, tym większa pomoc. O ile to pierwsze rozwiązanie można uznać za przejaw nadopiekuńczości wobec gmin, to drugie może rzeczywiście doprowadzić do złagodzenia dysproporcji między gminami bogatymi i biednymi. A te były ogromne: w roku 2001 dochody własne w przeliczeniu na jednego mieszkańca w gminie najbogatszej były aż 243 razy większe niż w najbiedniejszej; po uwzględnieniu obu rodzajów transferów, czyli i subwencji, i dotacji, wskaźnik ten zmalał do 42 (w roku 1996 dysproporcje te były znacznie mniejsze: analogiczne wskaźniki wynosiły 97 i 12).

Najważniejszą, negatywną zmianą jest natomiast wprowadzenie zasady, iż w celu ustalenia potrzebnego danej gminie wsparcia bierze się pod uwagę, jakie dochody z wybranych źródeł faktycznie uzyskała, zamiast – jakie mogła była uzyskać, gdyby nie folgowała swoim obywatelom i firmom w gminie, obniżając (na różne sposoby) wpływy z podatków i opłat. Jest to wyraźny regres w stosunku do wcześniejszych rozwiązań. Przeprowadzenie prostych obliczeń może w tej sytuacji skłonić władze niejednej gminy do okazania dobrego serca „swoim” i wyciągnięcia ręki po pieniądze z budżetu. Podobna zasada dotyczy również obowiązkowych wpłat gmin

⁸ Poprzednio kwota wyrównawcza była składnikiem części podstawowej; zamianę pojęć, przy zachowaniu istoty treści, wypada uznać za ewidentny przejaw twórczych ambicji prawodawcy.

najbogatszych, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji; w tym przypadku może to skłaniać gminy bogate do unikania obciążania „swoich” obywateli i firm, skoro część uzyskanych pieniędzy i tak trzeba by przekazać do budżetu państwa.

Absolutną nowością jest kwota uzupełniająca, przyznawana gminom o gęstości zaludnienia niższej od średniej krajowej, w wysokości tym większej, im większa rozpiętość między oboma współczynnikami. Uzasadnieniem takiego rozwiązania mogą być większe jednostkowe koszty obsługi (np. drogi, woda, kanalizacja) w przypadku ludności rozproszonej. Przyjęto tu również słuszną zasadę, iż gmina osiągająca z wybranych źródeł dochody na jednego mieszkańca większe niż 150% średniej krajowej (czyli zaliczana do najbogatszych), nie otrzyma obliczonej dla niej kwoty uzupełniającej; kwota ta zasili część równoważącą subwencji. Część równoważącą także jest (formalnie) nowym rozwiązaniem, aczkolwiek jej wielkość i niesprecyzowany sposób podziału upodabnia ją do istniejącej wcześniej rezerwy wydzielanej z części podstawowej.

6. NOWA USTAWA O DOCHODACH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA TLE POPRZEDNICH

Ogólny rozwój, uczenie się na błędach, coraz więcej doświadczenia powinny sprawiać, iż każdy kolejny produkt tego samego rodzaju będzie doskonalszy od poprzednich; to samo powinno dotyczyć i przepisów prawa (o ile zasadniczej zmiany nie uległy jego przesłanki, w wyniku np. zmiany ustroju politycznego). W odniesieniu do dochodów gmin obowiązująca ustawa jest już czwartą z kolei. Poniżej przedstawiono kilka spraw, które – według autora – warto przypomnieć (ponieważ w aktualnej ustawie, podobnie jak i w poprzednich, najwięcej majstrowano przy subwencjach, większość uwag odnosi się do tych właśnie źródeł dochodów).

1. W omawianej ustawie sprecyzowano wreszcie, które rodzaje dochodów należą do dochodów własnych gminy (i pozostałych jednostek samorządu). „W rozumieniu ustawy” dochodami takimi są też udziały we wpływach z obu podatków dochodowych. Użycie tego rodzaju sformułowania jest wyrazem uznania racji tych, którzy nadal – mimo zapisu w Konstytucji RP – traktują owe udziały jako odrębne źródło dochodów.

2. W ustawie obowiązującej poprzednio kwota wyrównawcza subwencji była składnikiem części podstawowej, teraz kwota podstawowa składa się na część wyrównawczą. Tego rodzaju zamiana pojęć przy zachowaniu istoty treści, a także wprowadzenie synonimicznych nazw części subwencji: wyrównawczej i równoważącej, jest niewątpliwie przejawem twórczych, lecz niekoniecznie potrzebnych ambicji prawodawcy.

3. Odejście od odgórnego ustalania wielkości poszczególnych części czy kwot subwencji jest – w świetle ich konstrukcji – słuszne. Wątpliwości budzić może tylko wysokość kalkulacyjnej kwoty jednostkowej na ucznia, ustalana na podstawie danych z poprzedniego roku szkolnego. Regułą było dotychczas, iż środki przyznawane w ramach części oświatowej były niższe niż wydatki gmin na oświatę, chociaż zdarzały się i takie gminy, które wydawały mniej. Ogólnie wydatki bieżące na oświatę i wychowanie stanowiły ok. 120% otrzymanych przez gminy dochodów z tytułu i części oświatowej subwencji, i dotacji na zadania bieżące, a do tego plan wydatków nie był w pełni wykonywany.

4. W odniesieniu do kwoty podstawowej w części wyrównawczej subwencji za słuszne uznać należy wprowadzenie progresywnego wyrównywania gminom ich dochodów według trzystopniowej skali „ubóstwa”. Powinno to przyczynić się do złagodzenia ogromnych dotychczas dysproporcji między gminami bogatymi i biednymi pod względem dochodów ogółem liczonych na jednego mieszkańca. Natomiast podwyższenie (czyli złagodzenie) progu upoważniającego gminy do otrzymania wsparcia w tej formie wydaje się przejawem nadopiekuńczości wobec gmin (próg ten wynosił najpierw 80%, potem przez wiele lat 85%).

5. Z kolei zastąpienie – przy ustalaniu wsparcia gmin kwotą podstawową, a także ustalania wielkości wpłat gmin najbogatszych – kategorii dochodów kalkulacyjnych (lub należnych) kategorią dochodów rzeczywiście uzyskanych należy ocenić zdecydowanie negatywnie. Może to skłaniać zainteresowane gminy do zbyt łagodnego traktowania swoich mieszkańców i zlokalizowanych u siebie firm, w celu uzyskania pomocy z budżetu państwa lub uniknięcia wpłat do tegoż budżetu. Każda gmina powinna, jak to było dotychczas, w pełni ponosić konsekwencje prowadzonej przez siebie ulgowej polityki dochodowej.

6. Słusznie przyjęto natomiast, iż gminom słabo zaludnionym, ale osiągałym wysokie dochody na jednego mieszkańca, nie będzie wypłacana kwota uzupełniająca części wyrównawczej subwencji. W rozwiązaniu obowiązującym poprzednio, gminy najbogatsze, dokonujące wpłat do budżetu państwa w celu zwiększenia części podstawowej subwencji, otrzymywały z budżetu należne im pieniądze w ramach części rekompensującej (które powiększały ich „bogactwo”), a następnie – przypadającą im kwotę „proporcjonalną”.

7. Zwiększeniu stawek udziałów, a co za tym idzie, najprawdopodobniej również zwiększeniu wpływów z tego tytułu, towarzyszy likwidacja niektórych tytułów dotacji na dofinansowanie zadań własnych. Zastępowanie obwarowanych ograniczeniami dotacji celowych dochodami własnymi należy uznać za słuszne, ponieważ zwiększa to zakres swobody w prowadzeniu przez gminy własnej polityki budżetowej.

8. W dalszym ciągu brak postulowanych przez różne osoby i środowiska dodatków komunalnych (powiatowych, wojewódzkich). Zastąpienie nimi udziałów w podatkach dochodowych dałoby jednostkom samorządowym większe możliwości prowadzenia własnej polityki budżetowej.

9. W całym analizowanym okresie wyraźnie widać faworyzowanie gmin wiejskich lub ogólnie – wsi, a w ostatniej z ustaw – nadmierną chyba troskę o gminy nieporadne lub wręcz cwane (w praktyce wszystkie te zbiory w dużej części się pokrywają). Przejawia się to m. in. w rosnących przelicznikach dla uczniów szkół na wsi przy obliczaniu części oświatowej subwencji (przy czym nie ma znaczenia, czy chodzi o wieś podwarszawską, czy położoną w Bieszczadach).

10. Z innych spraw uwagę zwraca konsekwentne opatrywanie subwencji i dotacji przymiotnikami („ogólna” i „celowe”) podkreślającymi ich charakter wyraźnie już zaznaczony w określeniach rzeczownikowych. Miałoby to sens, gdyby – jak to jest w innych krajach – oba rodzaje transferów miały jedną nazwę: dotacji, wówczas dodatkowe określenie ich rodzaju byłoby konieczne.

Piotr Bury

LOCAL GOVERNMENT INCOME IN CONSEQUENT NATIONAL ACTS

Local governments of the basic tier have to fulfill a big variety of tasks important for the people and business on their areas. To do that properly, they need sufficient money. There are many national acts which regulate the local government finance: they range from The Constitution down to particular instructions issued by the Ministry of Finance and other members of the Central Government.

The paper analyses one kind of acts devoted specially to the local government revenue sources valid during the last fourteen years. It proves that the general structure of income, i.e. own revenues, general and specific grants remained unchanged; the same refers to the list of particular sources. Some amendments had to be done due to different reasons; the mostly affected being the general grant system. Paper ends with a comparison of the current solutions with those provided by the previous acts on local government revenue. The general issue is that time and expected experience do not necessarily result in better solutions.