

Eugeniusz Wojciechowski*

SYSTEM FINANSOWANIA DZIAŁALNOŚCI WŁADZ LOKALNYCH

1. WSTĘP

Jednym z czynników pogłębiających kryzys gospodarczy jest niewłaściwe i mało efektywne funkcjonowanie gospodarki terytorialnej. Przyczynami niedorozwoju tej gospodarki są nie tylko zbyt małe środki przeznaczane na tę działalność, ale również niewłaściwa gospodarka nimi. Wśród wielu powodów mało sprawnego działania i nieharmonijnego rozwoju jednostek terytorialnych występuje dotychczasowy system finansowy.

Warunkiem skutecznego działania władz lokalnych są stabilne i silne podstawy finansowe gospodarki. Aby władze te mogły rzeczywiście pełnić swoją rolę, muszą mieć obok zagwarantowanego ustawowo zakresu uprawnień i obowiązków określających ich miejsce w państwie także samodzielność finansową.

Podstawą samodzielności finansowej władz lokalnych są dochody tworzące środki budżetu lokalnego i funduszy celowych, przy czym szczególna rola przypada dochodom własnym jako istotnemu źródłu zasilania budżetów lokalnych. Umacnianie samodzielności finansowej władz terenowych wiąże się również ściśle z poprawą gospodarności w wykorzystaniu środków oraz poszukiwaniem rozwiązań ekonomicznych pomnażających dochody własne.

Tworzenie nowego modelu finansowania działalności władz lokalnych jest szczególnie ważnym zagadnieniem zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia. Władze lokalne zo-

* Prof. dr hab., Zakład Gospodarki Komunalnej Katedry Finansów UL.

stały, zgodnie z założeniami reformy, uznane za wyjątkowe podmioty gospodarowania, z prawem do określania swoich wydatków na bazie dochodów własnych. Środki finansowe objęte budżetem terenowym stać się zaś mają własnością samorządów terytorialnych.

Zmiany mechanizmu funkcjonowania finansów terenowych wymagają zintensyfikowania wymiany poglądów w sferze teoretycznej i propozycji rozwiązań szczegółowych. Kwestia ta staje się coraz bardziej paląca, bowiem od kształtu i sposobów działania systemu finansów władz lokalnych zależy bezpośrednio skuteczność rozwiązań w zakresie innych problemów gospodarki samorządów terytorialnych, takich jak mienie komunalne, lokalna polityka gospodarcza czy rozwój bazy ekonomicznej.

2. OCENA DOTYCHCZASOWEGO FINANSOWANIA

Cechą charakterystyczną dotychczasowych prób reformowania finansów władz lokalnych było dość jednostronne podejście do samodzielności w tej dziedzinie. Próby nie przyniosły samodzielności finansowej, choć pod takim hasłem były podejmowane. Doprowadzono jedynie do rozluźnienia m. in. niektórych rygorów planowania poprzez częściowe zastępowanie wskaźników i norm o charakterze obligatoryjnym, wskaźnikami i normami o charakterze orientacyjnym. Uzyskano również pewne uelastycznienie finansowania budżetowego działalności władz lokalnych.

W gospodarce budżetowej władz terenowych znalazły odbicie silne tendencje centralizacyjne, związane z zarządzaniem całą gospodarką. Ich wyrazem były m. in.: znaczna ingerencja organów nadzórnych w kształtowanie poziomu i struktury wydatków, unifikacja rozwiązań, sztywność zasad planowania budżetowego oraz ogromna rola zasilania zewnętrznego.

Mimo ciągłych deklaracji o konieczności decentralizacji (zadań i kompetencji), de facto przebiegała ona bardzo powoli i utknęła na szczeblu województwa, a w strukturze budżetów terenowych dominującą pozycję zajmował i nadal zajmuje budżet wojewódzki.

Nadmierna koncentracja środków finansowych w województwach osłabiała ich funkcje koordynacyjne oraz prowadziła do utraty pozy-

cji obiektywnego arbitra, koniecznej do zapewnienia niezbędnej harmonii między poszczególnymi przedsięwzięciami. Ponadto, decentralizacja odpowiedzialności za realizację zadań, przesunięcie jej na szczebel podstawowy, nie pociągnęła adekwatnej do tego decentralizacji uprawnień i środków realizacyjnych (w tym finansowych).

Organy wojewódzkie mogły co prawda ustalać udziały budżetów podstawowych w dochodach własnych, jednakże sytuacje takie występowały rzadko. Udziały te dotyczyły głównie podatków od płac i dochodów budżetu centralnego (tzw. udziały relacjonowane do obrotów w handlu detalicznym). Władze wojewódzkie mogły również (w szczególnych przypadkach) ustalać udziały województwa w dochodach własnych budżetu podstawowego (np. w podatku od nieruchomości). W tym ostatnim przypadku wspomniane działania są antymotywacyjne i wpływają zniechęcająco na władze miejskie (gminne). Kwoty udziałów, wynikające z uchwał budżetów wojewódzkich, były wiążące dla rad podstawowych. To rozwiązanie nadało województwom bardzo silną pozycję wobec rad podstawowych. Pozwalało z jednej strony na dysponowanie przez organy wojewódzkie środkami finansowymi, z drugiej zaś osłabiało zainteresowanie rad podstawowych osiaganiem wyższych dochodów wobec braku ich stabilności.

Słabości natury strukturalnej obejmowały cały obszar finansów lokalnych. Znaczącą rolę odgrywały zewnętrzne środki ze źródeł scentralizowanych, w postaci różnego rodzaju dochodów zasilających (wyrównawczych, równoważących, regulujących). Sytuacja ta związana była z niedostateczną samowystarczalnością budżetów terenowych. Szczególnie ostry niedobór dochodów własnych w stosunku do wydatków występował w sferze budżetów podstawowych.

Ustawowy podział źródeł dochodów własnych wyraźnie preferował budżety wojewódzkie. Najbardziej wydajne źródła, tzn. 85-procentowy udział w podatku od płac (z wyjątkiem części jednostek spółdzielczych), udziały w dochodach budżetu centralnego oraz udziały (5-10%) w podatku dochodowym od jednostek nadzorowanych centralnie zasilają nie budżety podstawowe, lecz wojewódzkie.

Główne dochody miasta (gminy) pochodzą z podatku i opłat od gospodarki nieuspołecznionej i ludności oraz podatku od nieruchomości. Podatek od nieruchomości ma jednak charakter majątkowy i jego znaczenie dla pokrycia wydatków budżetowych w poszczególnych jednostkach terytorialnych jest zróżnicowane. Nie dość konsekwent-

na realizację zasady decentralizacji funkcji znajduje wyraz w wydatkach budżetowych. Dostępną częścią wydatki na tę samą działalność występowały we wszystkich rodzajach budżetu (wojewódzki i podstawowy).

Także w planowaniu i wykonaniu budżetu brak było w pełni stabilnych rozwiązań, czego dowodem są liczne zmiany. Procedury planistyczne i realizacja planów finansowych były kolejnym potwierdzeniem ograniczonej samodzielności rad stopnia podstawowego. Zmiany przeprowadzane w budżetach miejskich po stronie wydatków i dochodów stanowią objaw bezpośredniej ingerencji w ich sprawy budżetowe. Ingerencja ta polegała też na manipulowaniu udziałami w celu dostosowania ich do planowych wydatków, niejednokrotnie znacznie zaniżonych, co prowadziło często do ograniczania skali zadań.

Przekazywanie planowych wskaźników i innych wytycznych finansowych ze szczebla centralnego do organów podstawowych odbywało się za pośrednictwem organów wojewódzkich, z upoważnieniem tych ostatnich do regulowania wysokości wydatków i dochodów budżetów podstawowych. Dość często obserwowano się zjawisko zatrzymywania na szczeblu wojewódzkim środków w postaci tzw. nieformalnych rezerw. Szczebel wojewódzki pomniejszał niekiedy wygoszczane kwoty nadwyżki, co osłabiało zainteresowanie władz miejscowych osiąganiem wyników finansowych. Podkreślenia wymaga także sztywny i schematyczny tryb planowania budżetowego, jak i samej realizacji budżetu, co było charakterystyczne dla gospodarki scentralizowanej. W określaniu zapotrzebowania finansowego brak było obiektywizowanych kryteriów.

Ingerencja i działanie tego typu sprawiały, że rady narodowe stopnia podstawowego o swoich wydatkach decydowały w bardzo ograniczonym zakresie. Takie postępowanie osłabiało aktywność i przedsiębiorczość. Ponadto wzmacniał to formalny zapis, że samodzielność rady narodowej w zakresie rozporządzania środkami budżetu i funduszy celowych mogła być ograniczona przepisami innych ustaw¹.

Mechanizm udzielania dotacji posiadał wiele słabości. Brak było w pełni obiektywnych podstaw ustalania dochodów wyrównawczych, co

¹ Art. 47 ust. 5 ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 41 z 1983 r., poz. 185).

oznacza uzależnienie od uznaniowej oceny (ze strony organów centralnych) ich zapotrzebowania finansowego. Także kryteria przyznawania dotacji z budżetu centralnego i budżetów wojewódzkich rozdziły szereg nieprawidłowości. Część rad narodowych posiadała nadmiar środków finansowych i nieracjonalnie je wydatkowała, aby w następnym roku nie pogorszyć swej sytuacji finansowej. Z kolei inne rady miały środków zbyt mało co skłaniało je do działań niekiedy naruszających obowiązujące przepisy by tylko zapewnić sobie te środki.

Sposób udzielania dotacji tłumił niejako w zarodku motywację władz lokalnych do poprawy gospodarności i poszukiwania efektywnych źródeł dochodów. Poprawa dochodów własnych wiązała się najczęściej ze zmniejszeniem dotacji celowych i wyrównawczych. Także rozdział środków z budżetu centralnego oraz mechanizm redystrybucji międzyszczeblowej budził wiele zastrzeżeń.

Niefortunnym rozwiązaniem było przesunięcie kompetencji władz lokalnych, związanych z prowadzeniem lokalnej polityki podatkowej, do względnie niezależnych i scentralizowanych służb ministra finansów (izby i urzędy skarbowe). Największą pozycją w strukturze dochodów lokalnych były dochody, których pobór leżał w kompetencji izb i urzędów skarbowych. Osłabiało to wyraźnie rolę rad narodowych i ich samodzielność finansową.

Władze lokalne nie mogły w takiej sytuacji realizować całościowej polityki dochodowej i nie były nią zainteresowane, gdyż z wielkością dochodów, wiązało się odprowadzanie ich części do budżetów szczebla wyższego. Rozwiązanie to, ze względu na wysokość wydatków własnych i ograniczony wpływ na ich kształtowanie, powodowało osłabienie skutecznego kierowania².

Organy terenowe były w gruncie rzeczy pozbawione możliwości szerszego oddziaływania poprzez narzędzia ekonomiczne. Wydzielenie aparatu ministra finansów zlikwidowało praktycznie możliwości sterowania instrumentami podatkowymi. Mimo iż organy terenowe mogły wykorzystywać ulgi i zwolnienia w postaci obniżenia stawek podatku od nieruchomości, podatków i opłat lokalnych, środków na fundusz miejski, rola tych narzędzi nie wydała się być znacząca.

² W myśl zapisu art. 47, ust. 2 ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego.

Pozycja budżetu lokalnego jest nadal rozmywana tendencją do tworzenia różnego rodzaju funduszy pozabudżetowych, powodujących mnożenie najróżniejszych quasi-podatków. Jediną w gruncie rzeczy instytucją, którą można uznać za wyraz samodzielności samorządów terytorialnych w sferze finansowej jest nadwyżka budżetowa.

Aktualny sposób finansowania władz lokalnych nie w pełni sprzyja realizacji ustawowej zasady ich samodzielności finansowej. Występuje wiele barier, słabości, niefortunnych rozwiązań utrudniających praktyczne wdrożenie tej zasady.

Finansowanie w układzie terytorialnym charakteryzuje się wielością źródeł zasilania, brakiem koordynacji i zbyt liczną grupą jednostek zarządzających środkami finansowymi. Obecny sposób finansowania działalności organów terenowych jest bardzo złożony, skomplikowany i nie stanowi logicznie powiązanego i uporządkowanego zbioru elementów. Na podstawie dotychczasowych rozważań można sformułować wniosek, że mechanizm i zasady finansowania działalności władz lokalnych są bardziej układem różnych, nieskojarzonych i często antymotywacyjnych oraz antyefektywnościowych rozwiązań ekonomiczno-finansowych, aniżeli wewnętrznym spójnym i skutecznie funkcjonującym systemem.

Regulacje prawno-organizacyjne z lat osiemdziesiątych nie wprowadziły istotnych zmian w finansach władz terenowych, przesądzających o ich roli jako terytorialnego podmiotu gospodarowania. W dalszym ciągu działalność samorządów terytorialnych opiera się na zbyt chwiejnych podstawach finansowych, a samodzielność w tym zakresie, zwłaszcza prawo do samodzielnego rozporządzania środkami budżetu i funduszy celowych, jest w znacznym stopniu ograniczona³. Aktualne rozwiązania dopuszczają dość swobodny przepływ środków finansowych pomiędzy różnymi szczeblami (np. udziały), powodując, że układ finansów lokalnych jest otwarty (nieszczelny). Jednocześnie układ ten niszczy w zarodku motywację do proefektywnościowych działań⁴.

Nie udało się zbudować systemu finansowania władz lokalnych

³ Por.: B. Z y g m u n t, Podział zadań, "Rada Narodowa" 1987, nr 37, s. 7.

⁴ Por. E. R u ś k o w s k i, Decentralizacja kłopotów?, "Życie Gospodarcze" 1987, nr 37, s. 8.

opartego na trwałych i mocnych podstawach, w postaci odpowiednio wydajnych i elastycznych źródeł dochodów własnych. Sposób finansowania nie zapewnił uzależnienia wydatków od uzyskiwanych dochodów własnych, a mechanizm finansowania nie doprowadził do samowystarczalności finansowej, wyrażającej się uzyskiwaniem stanu samoistnej równowagi budżetowej. Podstawowe słabości aktualnego mechanizmu finansowania działalności władz lokalnych wskazują bezspornie na konieczność zmiany podejścia do finansów terenowych i wypracowania nowego spójnego i efektywnego systemu.

3. KIERUNKI ZMIAN

3.1. Założenia ogólne

System finansowania powinien stanowić integralny składnik całego mechanizmu funkcjonowania władz lokalnych. Samorządy terytorialne muszą opierać swoją działalność na solidnych podstawach finansowych, gdyż od możliwości tej sfery zależy m. in. efektywność jednostek gospodarczych i zaspokojenie potrzeb miejscowej ludności. W założeniu, sytuacja finansowa (i racjonalne gospodarowanie) władz lokalnych ma stanowić funkcję ich strategii (konceptji) rozwoju, kształtu systemu i polityki finansowej.

Dyskusja nad modelem finansowania samorządów terytorialnych rozszerza się coraz bardziej i obok trafnych diagnoz przynosi wiele bardzo interesujących propozycji rozwiązań ogólnych. Zdecydowana większość poglądów charakteryzuje przyszły system finansowania władz lokalnych jako model zapewniający cechy samodzielności finansowej. Samodzielność ta ma wyrażać się stworzeniem odpowiednio silnej bazy dochodów własnych, o wysoko wydajnych źródłach własnych, uzupełnianych środkami ze źródeł scentralizowanych. Nowy mechanizm finansowania jednostek terytorialnych z istoty swej powinien pobudzać do efektywnego gromadzenia środków i racjonalnego gospodarowania nimi. Warunkiem samodzielności finansowej rad narodowych jest ponadto swoboda w dokonywaniu wydatków⁵.

⁵ Por.: J. W i e r z b i c k i, Budżety terenowe w Polsce Ludowej, Poznań 1967, s. 49 i n.

3.2. Źródła dochodów

Naczelnym wysuwany postulatem dotyczącym zasilania finansowego gospodarki lokalnej jest uruchomienie trwałych źródeł dochodów własnych, wzbogacenie ich liczby, zwłaszcza w przypadku władz miejskich i gminnych. Dochody własne powinny być stabilne, a ich źródła wydajne. Źródła dochodów stałych, niezbędnych do finansowania zadań obligatoryjnych samorządów terytorialnych, powinny być określone ustawowo.

Istotnym warunkiem jest wpływ władz lokalnych na kształtowanie się wysokości tych dochodów. Lista potencjalnych źródeł dochodów budżetów terenowych jest rozległa i bogata. Obejmuje ona takie źródła, jak: podatki i opłaty bezpośrednie od ludności i jednostek gospodarczych, wpływy z działalności własnych przedsiębiorstw funkcjonujących na zasadach ogólnych, wpływy z tytułu dostaw usług komunalnych, wpływy ze sprzedaży i dzierżaw terenów i budynków, pożyczki oraz kredyty bankowe i odsetki z kapitałów własnych, wreszcie różne dotacje, w tym z budżetu centralnego⁶.

Samodzielność budżetowa związana jest z rozwijaniem własnych źródeł dochodów. Wydaje się, że należy przywrócić kategorię podatków lokalnych (komunalnych) z tytułu zamieszkiwania i prowadzenia działalności gospodarczej na danym terenie. W krajach zachodnich, dokonując wyboru wariantu lepszej obsługi trzeba więcej płacić na rzecz władz lokalnych.

Każda jednostka terytorialna powinna posiadać różnorodne możliwości uzyskiwania dochodów własnych. W większym niż dotychczas stopniu należy wykorzystać rolę podatku i opłat lokalnych. Samodzielność władz lokalnych winna objawiać się w ich ustalaniu i określaniu ich wysokości. Chodzi tutaj o możliwość wprowadzenia w szerszej postaci podatków i opłat fakultatywnych oraz upoważnienia do udzielania ulg i zwolnień. Są już pierwsze doświadczenia wynikające z wprowadzonych w 1987 r. uprawnień władz lokalnych do ustalania dopłat do cen usług turystycznych i artykułów związa-

⁶ Por.: A. K o w a l e w s k i, A. P i e k a r a, J. R e g u l s k i, Własność komunalna i osobowość prawna samorządów terytorialnych, Warszawa 1987 [maszynopis], s. 36.

nych z turystyką. Opłaty z tytułu świadczenia usług niematerialnych mogą funkcjonować wszędzie tam, gdzie istnieje związek ekonomiczny między opłatą a przedmiotem działania jednostki świadczącej usługi.

Kolejnym zgłaszanym rozwiązaniem jest istotna poprawa struktury dochodów własnych, przede wszystkim rad narodowych stopnia podstawowego. Poprawa mogłaby nastąpić poprzez całkowite przekazanie niektórych źródeł dochodów z województw do budżetów miast i gmin. Równie ważną drogą umocnienia finansowego powinna być decentralizacja bazy ekonomicznej (w tym przedsiębiorstw) będącej naturalnym źródłem dochodów własnych.

Dochodom wyrównawczym (dotacje i udziały) należy zapewnić stabilność. Powinny być one ustalane na dłuższe okresy (np. 5 lat). Pozwala to na uzyskanie pewności źródeł finansowania gospodarki terenowej. Duży sprzeciw budziło natomiast rozwiązanie dopuszczające udziały budżetów wojewódzkich w dochodach budżetów podstawowych.

Brak środków finansowych może być w pewien sposób złagodzony przez zaangażowanie środków pieniężnych ludności lub jednostek gospodarczych, drogą pożyczek publicznych emisji i obligacji komunalnych. Rozwiązanie to w istotny sposób uzależniałoby poziom kosztów działalności od zainteresowania najbardziej efektywnym sposobem gospodarowania⁷.

3.3. System banków komunalnych

W przypadku występowania niedoborów finansowych uzupełniającym źródłem zasilania budżetów terenowych może stać się kredyt bankowy.

Specjalnych źródeł kredytowania, a nawet przynoszenia zysków należy upatrywać w tworzeniu lokalnych instytucji kredytowo-finance- sowych w postaci banków komunalnych. Władze lokalne mogą tworzyć także wspólne instytucje bankowe powołane nie tylko do obsługi budżetów terenowych, lecz także do podjęcia działalności rentownej. W

⁷ Rozwiązanie to jest stosowane z dużym powodzeniem, np. na Węgrzech. Por.: A. Chmielewski, Jak osiągnąć zbieżność celów? "Życie Gospodarcze" 1983, nr 23, s. 15.

odróżnieniu od funduszków celowych banki komunalne zapewniałyby ciągle i aktywne wykorzystywanie zgromadzonych środków, chociażby poprzez udzielanie kredytów innym rodzajom działalności gospodarczej, wtedy gdy część tych środków nie jest wykorzystana. Drugim, dodatnim efektem działania banków komunalnych może być rozwój kredytowania inwestycji infrastrukturalnych, stwarzający korzystniejsze niż dotychczas możliwości efektywnego ich wykorzystania.

Jednocześnie istnienie lokalnych banków komunalnych zakładanych na mocy uchwał rad gminnych nadawałoby tymże organom wyraźną podmiotowość w dziedzinie gospodarki finansowej, która aktualnie jest w zasadzie zawężona do wydatkowania środków budżetowych i w nikłym zakresie obejmuje ich gromadzenie.

3.4. Mechanizm dotacyjny

Nie wydaje się możliwe wyeliminowanie zasilania w formie dotacji. Pomimo tendencji do ograniczania zasilania w tej postaci, dotacje stanowią ważny instrument w ręku organów centralnych, służący do zapewnienia zbieżności interesów władz lokalnych z celami ogólnospołecznymi (zwłaszcza w przypadku dotacji celowych). Utrzymanie zasilania budżetowego jest konieczne, ponieważ działalność samorządów terytorialnych nie może być samowystarczalna finansowo. Funkcje władz lokalnych mają różnorodny wymiar, nie tylko ekonomiczny, lecz również społeczny i przestrzenny. W szczególności zaś cele społeczne władz lokalnych osiągane są nie zawsze w zgodzie z realizacją zadań ekonomicznych, wymagających rachunku ekonomicznego. Stąd też, zaspokojenie wielu potrzeb miejscowych społeczności wymaga podjęcia działań nierentownych, charakteryzujących się wysokimi nakładami finansowymi (infrastruktura techniczna i usługi społeczne).

Istotnej zmianie muszą ulec także zasady udzielania dotacji. W ich ustalaniu należy odejść od mechanizmu uznaniowo-przetargowego i oprzeć się jedynie na obiektywnych i stabilnych kryteriach⁸. Mechanizm podziału dotacji powinien być prosty. Możliwe jest po-

⁸ Por.: J. K a l e t a, Gospodarka budżetowa, Warszawa 1980, s. 340-345.

nadto stosowanie dotacji celowych, choć z kolei sposób ich wykorzystania ograniczony jest intencją przekazującego środki.

Poziom i struktura środków wyrównawczych otrzymywanych z centrum lub w ramach redystrybucji dochodów pomiędzy ogniwami systemu budżetowego, muszą odzwierciedlać dysproporcje w zagospodarowaniu infrastrukturalnym i bazie ekonomicznej.

Dotacje wyrównawcze stać się powinny własnością samorządów, które będą mogły one wykorzystywać wedle własnych preferencji, ewentualnie w niewielkim stopniu ograniczonych regulacjami centralnymi. Dotacje wyrównawcze nie powinny być traktowane jako środki zapewniające równowagę budżetową, lecz jako forma uzupełniająca⁹. Stabilność dotacji zapewnia mechanizm amortyzujący skutki inflacyjnego wzrostu cen.

Niezbędne jest wprowadzenie zasad gwarantujących władzom lokalnym opłacalność prowadzenia racjonalnej i oszczędnej polityki finansowej. Oszczędności uzyskane przez władze lokalne w ciągu roku nie mogą wpływać na uszczuplenie dotacji centralnej w roku następnym.

Charakterystycznym kierunkiem zmian, jaki można zaobserwować w systemach finansowania władz miejskich w Europie Zachodniej jest stopniowe odchodzenie od dotacji celowych na rzecz dotacji wyrównawczych, zablokowanych, którymi władze miejskie mogą swobodnie dysponować. Dotacje te wyznacza się na podstawie obiektywnych kryteriów ustalanych ustawowo, co zapewnia niezależność władz lokalnych od nieformalnych nacisków centrum. Powszechnie panuje opinia, że szczególnie w okresach spadku aktywności gospodarczej środki na rozwój miast należy decentralizować, aby zapewnić ich wykorzystanie zgodnie z lokalnymi potrzebami, a jednocześnie uzyskać najwyższą satysfakcję społeczną w warunkach niedoboru środków finansowych.

⁹ Interesującym rozwiązaniem jest sugestia Cz. Rudzkiej-Lo-rentz polegająca na nadaniu środkom wyrównawczym nie charakteru dotacyjnego, lecz charakteru środków zwrotnych. Por.: Finansowanie zadań gospodarki miejskiej w latach osiemdziesiątych, referat na konferencję naukową "Miasto i jego rozwój. Jelenia Góra, listopad 1987", Jelenia Góra 1987, [maszynopis].

3.5. Nadwyżka budżetowa i system podatkowy

Samorządy lokalne powinny mieć możliwość swobodnego gromadzenia nadwyżek budżetowych w dłuższym czasie. Uzyskiwane przez nie nadwyżki budżetowe powinny pozostawać w ich wyłącznej dyspozycji, a władze lokalne samodzielnie decydować o ich wykorzystaniu. Wygospodarowana nadwyżka budżetowa nie może mieć wpływu na wysokość udzielanych dotacji w latach następnych. Nie jest to jednak stała kategoria finansowa, na którą można liczyć. W istocie rzeczy, nadwyżka budżetowa jest wynikiem błędnego planowania budżetowego.

Celem nadwyżki budżetowej jest pokrycie dodatkowych potrzeb. W rzeczywistości pokrywane są z niej potrzeby w planie, które powinny być zaspokojone z dochodów planowych. Aktualny mechanizm powstawania i wykorzystania nadwyżki budżetowej nie działa bodźcowo ani na radnych, ani na wzrost efektywności dochodów własnych.

System podatkowy powinien być stabilny i to w formach silnie pobudzających do przedsiębiorczości. Polityka podatkowa musi być prowadzona wedle klarownych zasad i w sposób konsekwentny. Rozwiązania w tej dziedzinie winny być proste i całkowicie pozbawione elementów uznaniowości. Ważną rzeczą jest złagodzenie ostrej progresji podatkowej.

Określone zostały również zasady powiązań działalności jednostek gospodarczych będących częścią przedsiębiorstw, spółdzielni, spółek itp., których statutowa siedziba znajduje się poza obrębem działania danej rady narodowej z budżetem tej rady. Powiązania te odpowiadają proporcjom działalności, prowadzonej przez jednostkę gospodarczą na danym terenie. Obecnie dominują powiązania z budżetem rady narodowej właściwej według siedziby zarządu jednostki gospodarczej, bez uwzględnienia terytorialnego zasięgu prowadzonej działalności gospodarczej.

3.6. Gospodarka finansowa

Nowe podejście do finansów lokalnych wymaga, co już podkreślono, stopniowego odejścia od źródeł zasilania zewnętrznego. Jest

to szczególnie istotne, ponieważ często wysuwane są propozycje poszukiwania pozabudżetowych źródeł dochodów, m. in. w formie różnych funduszy celowych (np. infrastruktury komunalnej).

Koncepcje tworzenia zamkniętych podsystemów w gospodarce miast, łączących źródła wpływów z wydatkami, budzą wątpliwości. Z punktu widzenia racjonalności gospodarczej nie wydaje się to być w pełni uzasadnione. W poprzednich systemach finansowania występowało dużo funduszy celowych, które spełniały pozytywną rolę. Do zalet owych funduszy należy zaliczyć m. in. możliwość gromadzenia środków niezależnych od źródeł scentralizowanych, motywacja i pobudzenie ludności na rzecz wnoszenia opłat.

W warunkach samodzielności władz lokalnych kategoria funduszu celowego może stać się czynnikiem hamującym możliwości wydatkowania własnych środków na cele uznane za priorytetowe przez te władze. Wadami tej instytucji finansowej jest znaczne rozproszenie środków, utrudniona kontrola prawidłowości ich wykorzystania, usztywnienie gospodarki budżetowej czy dublowanie funduszy.

Nie wydaje się poprawne tworzenie obligatoryjnych opłat poza ogólnym systemem podatkowym. Na przykład obligatoryjne wpłaty na fundusz gminny są de facto podatkami lokalnymi. Tworzenie funduszy celowych jest bardzo korzystne dla centralnego regulowania gospodarką (realizacja makroproporcji i podział środków), jednakże doprowadza to do zawężenia autonomii władz lokalnych. Fundusze celowe, mimo że stanowią dość dogodną formę gromadzenia środków, w rzeczywistości jednak mogą wywoływać konflikty, ponieważ władze nie mają pełnego obrazu, które grupy ludności partycypują w opłatach. Być może w tym należy upatrywać zaniku dobrowolności opłat.

Nie może natomiast budzić wątpliwości zasadność tworzenia funduszy dla popierania różnych inicjatyw i przedsiębiorczości lokalnych uznanych za społecznie użyteczne. Fundusze zgromadzone na te cele, istniejące w wielu krajach, stanowią podstawę udzielania kredytów lub dotacji, o które ubiegać się mogą osoby fizyczne lub prawne, podejmujące się inwestycji określonego rodzaju (np. stowarzyszenia popierania rozwoju własnych miast).

3.7. Inne kierunki rozwiązań

Budżety władz lokalnych powinny posiadać większą autonomię i nie być traktowane jako składnik budżetu państwa. Konsekwencją tego jest nadanie budżetom terenowym bardziej "funduszwego" charakteru. W związku z tym większość istniejących funduszy celowych powinna być sukcesywnie likwidowana, a ich dochody przenoszona do budżetów lokalnych.

Ważnym zadaniem systemu finansowania władz lokalnych jest istotne ograniczenie redystrybucji środków finansowych. Wymaga to odejścia od swobodnego przepływu środków między jednostkami różnych szczebli. Elementem silnie motywującym jest wiązanie w sposób bezpośredni uzyskiwanych środków z efektami gospodarczymi. Integralnie łączy się z tym wysuwany od wielu lat postulat przywrócenia naturalnych ekonomicznych zależności pomiędzy rozwojem elementów miastotwórczych i elementów obsługi, w miejsce dotychczasowego złożonego mechanizmu pośrednich związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy rozwojem miasta a gospodarką narodową¹⁰.

W nowym systemie finansów lokalnych zmienia się zasadniczo funkcja budżetu wojewódzkiego. Jego rolą jest gromadzenie środków na specyficzne, ogólnoregionalne cele i zadania oraz wyrównywanie deficytów finansowych miast i gmin, wynikających z trwałych przesłanek strukturalnych związanych z zaległościami i ogólnieniami niezależnymi od jednostek osadniczych oraz z przesłanek związanych ze zróżnicowaniem bazy ekonomicznej.

Konieczna będzie również możliwość interwencyjnego pokrywania niedoborów budżetowych, szczególnie w przypadku wystąpienia okoliczności (zwłaszcza nagłych) niezależnych od władz lokalnych. Źródłami tego typu zasilania mogą stać się różnego rodzaju pożyczki, obligacje oraz kredyty. Istotną rolę może pełnić w tym zakresie Bank Rozwoju Miast¹¹.

Konieczne jest również stworzenie mechanizmu tzw. wczesnego ostrzegania, pozwalającego zapobiegać niewypłacalności budżetów

¹⁰ A. G i n s b e r t - G e b e r t, O samorządności gospodarki miejskiej, "Miasto" 1981, nr 4, s. 10.

¹¹ Tamże, s. 10.

lokalnych lub pomóc uzdrowić ich gospodarkę. Jak łatwo zauważyć, w sensie ideowym występuje tutaj znaczne podobieństwo do systemu monitoringu w dziedzinie ochrony i kształtowania środowiska. Te doświadczenia w zakresie organizacyjnym mogą być bardzo przydatne w konstrukcji nowego systemu finansów lokalnych.

Eugeniusz Wojciechowski

THE SYSTEM OF FINANCING ACTIVITIES OF THE LOCAL AUTHORITIES

The article deals with problems of financing activities of territorial self-governments at the level of a town (administrative commune). The hitherto existing mode of financing the local authorities is one of the main causes behind the ineffective functioning and development of local economy controlled by these authorities. The analysis and specification of incoherences can be found in the first part of the article. Its second part contains an outline of the main directions (systems solutions) that should be adopted to rationalize the system of financing territorial self-governments.

The problems discussed here are most topical in the light of changes occurring today and those which will occur in the future in the economic activity and in the expanding range of self-government on the territorial scale. It must be stressed that some remarks, judgements and proposals presented by the author may be controversial. The previous legal-organizational solutions have not been accompanied so far by relevant economic-financial solutions allowing to create conditions, in which the territorial self-government may fulfil its functions successfully and become an autonomous economic entity.