Zeszyty Naukowe
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
2017, t. 73, nr 2

Marek Wojciechowski

Uniwersytet Łódzki
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
e-mail: marek.wojciechowski2010@wp.pl
tel. 663 883 997

Kierunki racjonalizacji gospodarki finansowej samorządu terytorialnego

Streszczenie. *Celem artykułu jest próba syntetycznej oceny gospodarki finansowej w samorządzie terytorialnym w Polsce i przedstawienie rozwiązań racjonalizujących jej funkcjonowanie. Prowadzone w artykule rozważania przebiegają dwutorowo. Po pierwsze, nawiązują do działania systemu finansów samorządowych, po drugie, odnoszą się do propozycji zarysowania działań naprawczych. Dla realizacji celu wykorzystano przegląd literatury przedmiotu oraz akty prawne. W rezultacie autor przedstawił wnioski dotyczące warunków, zasad i szczegółowych rozstrzygnięć podnoszących efektywność gospodarki i polityki finansowej samorządu. W artykule podkreśla się zasadność podejścia systemowego i szczegółowego, nawiązującego do konkretnych warunków działania oraz ich specyfiki.*

Słowa kluczowe: *samorząd terytorialny, władze, finanse, polityka finansowa, racjonalność*

Wstęp

Finanse publiczne są obszarem, w którym ujawniają się rezultaty niesprawnego zarządzania. To, co dzieje się w sferze finansów, rzutuje na pozostałe dziedziny działania samorządu. Obok majątku finanse stanowią podstawę funkcjonowania i rozwoju samorządu terytorialnego. Dzięki nim możliwa jest realizacja zadań własnych oraz przedsięwzięć gospodarczych. Mieszkańcy oczekują, że usługi komunalne świadczone będą na coraz wyższym poziomie ilościowym i jakościowym, co wymaga dużych środków. Podstawą ekonomiczną funkcjonowania

i rozwoju gospodarki samorządowej jest zatem silna gospodarka finansowa. Samorząd terytorialny w Polsce charakteryzuje się licznymi słabościami i dysfunkcjami [Narastające dysfunkcje... 2013; Samorząd terytorialny... 2014]. Jak wskazują badania, nie stworzono kompleksowego oraz wewnętrznie spójnego systemu finansowania działalności samorządu terytorialnego. Kwestia ta uznawana jest za drugie – obok regulacji prawnych – istotne źródło utrudniające racjonalne i efektywne funkcjonowanie samorządu. Celem artykułu jest próba zarysowania głównych kierunków przebudowy systemu finansów w samorządzie terytorialnym. Autor przyjął tezę badawczą, że słabości gospodarki finansowej samorządów terytorialnych w Polsce wynikają nie tylko z niedoboru środków budżetowych, ale również z braku spójnego systemu gospodarowania finansami. Artykuł jako całość ma charakter diagnostyczno-pragmatyczny. Wykorzystano metody badawcze w postaci: analizy opisowej oraz przeglądu aktualnych aktów prawnych. Jest zorientowany na obszar racjonalizacji i poprawy efektywności w gospodarowaniu środkami finansowymi samorządu.

1. Ocena ogólna funkcjonowania systemu finansowego

W Polsce widoczną ułomnością w gospodarce publicznej jest decentralizacja finansów, która nie nadąża za decentralizacją zadań. Ich delegowaniu na poziom samorządu nie zawsze towarzyszy przekazywanie odpowiednich środków finansowych[1]. Punktem wyjścia do rozważań jest założenie, że źródłem słabości finansów lokalnych jest nie tylko ich niedobór, ale również brak racjonalnego systemu gospodarowania nimi. Dochody ogółem wykazują tendencję rosnącą. W ich strukturze blisko 45% stanowią dochody gmin i miast na prawach powiatu (ok. 32%). Słabością finansów w powiatach i w województwach jest przeważający udział subwencji i dotacji (ok. 70%) [Swianiewicz 2011: 334]. W gminach subwencje i dotacje obejmują ok. 50%, a w miastach na prawach powiatu ok. 37% dochodów. Dochody własne samorządu, które w latach 2004--2007 wykazywały wysoki wzrost, w następnych latach traciły tę dynamikę. Dane o dochodach własnych samorządu sugerują stagnację, czasem nawet niewielki spadek [Swianiewicz 2012: 57].

Katalog dochodów własnych w małym stopniu opiera się na podatkach lokalnych. Samorząd, a w istocie gminy nie posiadają prawdziwego władztwa finansowo-podatkowego w obszarze opłat i podatków lokalnych. Faktycznie

[1] Postanowienia Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, jak i Konstytucji RP gwarantują społeczności lokalnej prawo do dysponowania wystarczającymi (adekwatnymi) środkami finansowymi, z których część powinna pochodzić z podatków i opłat.

o ograniczonym władztwie można mówić tylko w przypadku gmin. Zbyt niski udział dochodów własnych w budżetach powoduje, że samorząd traci autonomię finansową, czyli niezależność. Gminy, chcąc zwiększyć ten udział, podnoszą podatki i opłaty lokalne[2]. Od 2004 r. występuje również ciągły wzrost wydatków bieżących. Od 2009 r. wydatki te rosły w tempie jednocyfrowym, a wcześniej w dwucyfrowym. Najwyższy udział wydatków bieżących był w powiatach oraz w miastach na prawach powiatu (ok. 90%). Najkorzystniej sytuacja kształtowała się w województwach (ok. 50-60%). Na wzrost wydatków bieżących istotny wpływ mają dwa czynniki: wzrost kosztów obsługi zadłużenia oraz wzrost kosztów spowodowany oddaniem do eksploatacji nowych obiektów użyteczności publicznej. Rozbudowana infrastruktura społeczna oraz techniczna generuje dodatkowe koszty operacyjne.

Wszystkie samorządy wykazują wydatki bieżące na zadania oświatowe wyższe od otrzymanych dochodów z tytułu części oświatowej subwencji[3]. Gminy i powiaty najwięcej środków w swoich budżetach przeznaczają na oświatę i wychowanie (ok. 29-30% wydatków bieżących). Kolejną pozycją w budżetach samorządu są wydatki na transport i łączność (ok. 18-19%), następną zaś wydatki na pomoc społeczną (od 12 do 15%). Wydatki na utrzymanie władzy i administracji, w zależności od typu jednostki, angażują od 8 do 10% środków przeznaczonych na wydatki bieżące. Niektóre mniejsze samorządy, chcąc ograniczyć swoje wydatki, likwidują np.: szkoły, straże miejskie oraz niektóre zakłady budżetowe.

Samorząd w Polsce jest nie tylko największym usługodawcą, ale też poważnym inwestorem. Najwięcej środków przeznaczał na inwestycje w latach 2009-2011, od 2012 r. widać lekkie wyhamowanie. Zdaniem Krzysztofa Kluzy (SGH) inwestycje samorządowe uratowały polską gospodarkę przed kryzysem, ale znacznie pogorszyły kondycję finansową samorządów [Dochody jednostek... 2013]. Samorządy, chcąc inwestować oraz korzystać ze środków UE, sukcesywnie zadłużały się (na wkład własny). Bez wątpienia pozyskane środki unijne stanowią istotną pomoc w sfinansowaniu wielu ważnych przedsięwzięć rozwojowych w samorządzie. Jednakże istnieją przesłanki wskazujące, że nie należy ich traktować jako jedyne *panaceum* na problemy inwestycyjne. Udział środków unijnych w strukturze dochodów samorządowych nie przekraczał 10%, a od 2013 r. wykazuje stopniowy spadek. Uwzględniając duży odsetek tzw. projektów miękkich oraz nie zawsze trafne inwestycje rozwiązujące problem,

[2] Podnoszone są opłaty za wodę, ścieki, ciepło, za parkowanie, za przedszkola, czynsz za mieszkania komunalne oraz ceny biletów komunikacji zbiorowej. Może to przyczynić się do spadku popytu na określone dobra i usługi publiczne.

[3] Najwyższy wzrost wydatków bieżących na oświatę w relacji do subwencji oświatowej występuje w miastach na prawach powiatu.

można stwierdzić, że faktyczny wpływ tych środków okazuje się słabszy od oczekiwanego. Jednocześnie, zwłaszcza w dużych samorządach, zaznacza się zjawisko niegospodarności i marnotrawstwa ograniczonych środków finansowych. Sytuacja ta w kontekście zdobycia dużym wysiłkiem środków zewnętrznych, wymagających na ogół zadłużenia, stwarza nową perspektywę patrzenia na zbyt optymistyczne podejście do pozyskiwania funduszy unijnych. Beata Guziejewska wskazuje na cztery kierunki racjonalizacji wydatków publicznych: efektywniejsze planowanie budżetowe, ograniczenie kosztów obsługi długu, racjonalizację rozwiązań legislacyjnych oraz decentralizację gospodarowania środkami publicznymi [Guziejewska 2010: 105-106].

Nie wszystkie inwestycje samorządowe były racjonalne oraz przemyślane, z punktu widzenia ekonomicznego i społecznego. Wiele z nich nie rozwiązało istotnego problemu w danej wspólnocie. Niektóre z nich po oddaniu do użytkowania generują wzrost wydatków bieżących[4]. Samorządy powinny na początku realizować przedsięwzięcia, które przyczynią się do uzyskania dodatkowych dochodów, np. budowa wodociągu lub kanalizacji (wraz z częściową pomocą w niektórych przypadkach na wykonanie przyłączy), modernizacja komunalnych zasobów mieszkalnych (poprzez podniesienie standardu lokali), budowa lub adaptacja lokali na przedszkola itp.[5] Należy podkreślić, że w pierwszym rzędzie trzeba realizować zadania własne o charakterze obligatoryjnym. Likwidacja luki infrastrukturalnej w samorządzie będzie trwała jeszcze długo [Sierak 2008: 194]. W latach 2004-2013 budżety jednostek samorządu terytorialnego zamknęły się deficytem, z wyjątkiem 2004 i 2007 r. Największy zagregowany deficyt wystąpił w latach 2009-2011 i kształtował się odpowiednio ok. 13, 15 i 10,3 mld zł. Wprawdzie w ostatnich trzech latach przeciętnie blisko 50% jednostek samorządowych zamknęło swoje budżety deficytem, to jednak od 2012 r. wartość deficytu znacznie się zmniejszyła. Ostrożniejszą politykę gospodarowania środkami przyjęły powiaty, ich budżety bowiem w okresie 10 lat odnotowały pięciokrotnie dodatni wynik. Niedopuszczalne jest uchwalenie budżetu z ujemnym wynikiem finansowym spowodowanym zbyt wysokimi wydatkami bieżącymi[6].

Zadłużenie sektora samorządowego jest konsekwencją stałego przyrostu deficytu, początkowo w miarę systematycznego, a od 2009 r. bardzo dynamicz-

[4] Budowa filharmonii, hal, stadionów, aquaparków itp. to taki rodzaj inwestycji, które dla sektora prywatnego są nieopłacalne, a dla samorządu te drogie obiekty po oddaniu do użytku powodują wzrost wydatków w budżecie.

[5] Wiele samorządów zrealizowało inwestycje typu: budowa fontanny (np. w Łodzi to koszt ponad 15 mln zł wraz z przebudową placu, a koszt eksploatacji przez okres 6,5 miesiąca to ok. 200 tys. zł), budowa lub adaptacja budynku na centrum konferencyjne i wystawiennicze (bądź podobne), budowa stadionów (np. dwóch miejskich w Łodzi), pomników, wież widokowych itd.

[6] Od 2010 r. jest to wymóg prawny, choć nie wszystkie jednostki zdołały go respektować.

nego. Jednostki samorządowe zgodnie z ustawą o finansach publicznych mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe. Do końca 2013 r. obowiązywały dwa limity zadłużenia lokalnego[7], a od 2014 r. nowe ograniczenia[8]. Kolejne ograniczenia poziomu deficytu nie rozwiązują problemu finansów samorządowych. Zadłużenie samorządowe nie ma znaczącego wpływu na poziom zadłużenia krajowego. Zdecydowanie większy reżim w tym zakresie powinien obejmować administrację centralną. Udział długu samorządowego w długu publicznym jest niewielki (na koniec 2013 r. wyniósł 7,9%)[9]. W Polsce dług komunalny wynosi ok. 5% PKB, dla przykładu w Niemczech blisko 30%[10]. Duża dynamika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego występowała w latach 2009-2011. Najbardziej zadłużone są miasta na prawach powiatu, a ich zobowiązania wzrosły w stosunku do 2004 r. ponad trzykrotnie. Ponadto część z nich „ukryła" swoje zadłużenie w spółkach komunalnych, dotyczy to zwłaszcza średnich i dużych miast [Wojciechowski 2012: 94].

Samorządy zostały zobowiązane do stosowania zasady zrównoważenia budżetu w części dotyczącej działalności bieżącej[11]. Pojęcie nadwyżki operacyjnej zaczęło obowiązywać w polskim prawie finansowym od 2011 r. Jest to jeden ze wskaźników, który syntetycznie obrazuje sytuację finansową samorządu. Informuje on o wielkości środków (jakie pozostają po sfinansowaniu wszystkich wydatków bieżących), które mogą być przeznaczone na zadania inwestycyjne – bez konieczności zaciągania nowych zobowiązań bądź też sprzedaży majątku. Wydatki bieżące powinny rosnąć wolniej niż dochody bieżące. W Polsce nie wszystkie samorządy są w stanie wypracować nadwyżkę operacyjną i mają wolne środki na realizację niezbędnych inwestycji. Najmniejsza nadwyżka operacyjna była w latach 2010-2011. Uwzględniając wynik budżetu w części bieżącej, można uznać, że kondycja finansowa samorządów była najlepsza w latach 2007-2008, a od tego czasu pogarsza się.

---

[7] Limity ograniczały możliwość w zakresie stanowienia deficytu budżetowego, zaciągania długu oraz jego spłaty przez samorząd.

[8] Wprowadzenie indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostek samorządowych, który w znacznym stopniu został uzależniony od limitowanego poziomu wypłat na obsługę długu zgodnie z zapisami art. 243 ustawy o finansach publicznych.

[9] W niektórych krajach UE (np. Francja, Włochy) nie ustanowiono limitów zadłużania dla samorządów.

[10] Dług Berlina jest trzykrotnie wyższy niż budżet niemieckiej stolicy (przekracza 60 mld euro). Około 10% środków budżetowych przeznacza się na samą obsługę długu.

[11] W myśl tej zasady organ stanowiący jednostki samorządowej nie może uchwalić budżetu, w którym wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące, powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Znamienne jest, że zasada ta nie obowiązuje w administracji rządowej.

2. Propozycje rozwiązań o charakterze systemowym

W obszarze dochodów samorządowych zasadne oraz do rozważenia są następujące rozwiązania:

1. W strukturze dochodów budżetowych podstawą działania gmin (szczególnie mniejszych) i powiatów powinny być dochody własne, ponieważ ich obecny poziom jest nieadekwatny do potrzeb pełnej realizacji zadań własnych. Przyjmuje się założenie, że dochody samorządów opierają się głównie na dochodach własnych, a ich uzupełnieniem powinny być transfery zewnętrzne jedynie w postaci subwencji. Z kolei finansowanie zadań zleconych przez administrację rządową odbywa się poprzez dotacje celowe z budżetu państwa. W praktyce dotacjami celowymi dofinansowywane są zadania własne gmin, przy czym w gminach wiejskich, w powiatach i w województwach są one znaczące.

2. Zmiana podejścia przy określaniu głównych źródeł dochodów związana jest ze swobodą i z różną efektywnością w ramach poszczególnych źródeł zasilania. Są one największe w przypadku dochodów własnych i zbliżone w subwencji ogólnej. Największe ograniczenia dotyczą dotacji celowych i polegają na tym, że: wygenerowanie oszczędności środków nie daje możliwości przeznaczania ich na zaspokajanie innych pilnych potrzeb (obowiązek oddania podmiotowi dotującemu), utrudnia to gospodarowanie w sposób pełny, tzn. brania pod uwagę i szybkiego reagowania na „palące" problemy (niższa elastyczność), pracochłonne przygotowanie związane z pozyskaniem, obsługą i z wykorzystaniem dotacji.

3. Dotacje celowe nie powinny zatem stanowić źródła finansowania lub dofinansowania zadań własnych z budżetu państwa. Dodatkowo za tym przemawia fakt, że środki z subwencji przekazywane są na podstawie algorytmu, zaś dotacje celowe w sposób uznaniowy. Bez wątpienia dotacja celowa z budżetu państwa jest bezzwrotną formą pomocy dla samorządów, ale procedura przyznawania jej jest subiektywna i mało transparentna. Należy rozważyć rozwiązanie polegające na odejściu od przekazywania dotacji celowych na zadania własne samorządu. Dla zrekompensowania utraty środków z tego tytułu – zwiększyć udział samorządu w podatku dochodowym od osób fizycznych. Powiązanie z podatkiem CIT jest ryzykowne, ponieważ łączy się z wahaniami koniunktury gospodarczej. Wszystko to czyni stronę dochodową budżetu bardziej stabilną i przewidywalną.

4. W kształtowaniu wysokości dochodów własnych (w obecnym stanie prawnym) gminy mają ograniczone władztwo podatkowe, powiaty zaś nie mają takich uprawnień. Zachodzi potrzeba przekazania większego władztwa podatkowego samorządowi – chociażby na poziomie gmin, tj. możliwości samodzielnego decydowania o części danin publicznych uiszczanych przez

mieszkańców wspólnoty. Narzucanie im górnego limitu wysokości niektórych podatków (np. od nieruchomości, od środków transportowych) ogranicza zakres władztwa, a jak wskazuje praktyka, ponad 90% gmin i tak stosuje niższe stawki od ustalanych limitów. Podobnie rzecz wygląda w przypadku podatku rolnego i leśnego. Wymienione podatki, a głównie od nieruchomości i rolny (w gminach wiejskich) stanowią istotne źródło dochodów własnych gmin. Należy jeszcze raz podkreślić, że kwestia władztwa podatkowego odgrywa rolę jedynie na poziomie gmin, które realizują dominującą część zadań publicznych (ok. 80%).

5. Wprowadzenie tzw. podatku katastralnego zwiększyłoby dochody własne gmin, ale jest to przedwczesne, gdyż większości mieszkańców na to jeszcze nie stać[12]. Na świecie podatek ten stanowi kluczowe źródło dochodów samorządów gminnych, wymuszając m.in. porządek w gospodarce nieruchomościami. Wydaje się, że jest to „sprawiedliwy" podatek, ponieważ jest płacony nie od metrażu, lecz faktycznej wartości nieruchomości. Polska w miarę poprawy warunków ekonomicznych i bytowych powinna stopniowo podążać w tym kierunku.

6. Należy rozważyć powrót do wcześniejszych parametrów określających poziom zadłużenia samorządu. Obecny sposób obliczania indywidualnego wskaźnika zadłużenia powoduje, że władze samorządowe poszukują rozwiązań pozaprawnych dla zaciągnięcia zobowiązań, nieuregulowanych w ustawie (spółki komunalne, tzw. kreatywna księgowość, tj. leasing zwrotny, sprzedaż zwrotna, parabanki itp.). Działania te grożą zakłóceniem płynności finansowej samorządów i powodują znaczny wzrost realnego zadłużenia, który w istocie wymyka się spod kontroli[13]. Przykład wielu samorządów w Polsce pokazuje, że oferowanie relatywnie atrakcyjnych instrumentów przez różne instytucje finansowe grozi utratą stabilności gospodarki finansowej w wyniku gwałtownego wzrostu długu. Przepisy prawa nie pilnują interesu publicznego, ponieważ jednoosobowy organ wykonawczy może w każdej chwili zaciągnąć zobowiązanie do kwoty akceptowanej w uchwale budżetowej przez organ stanowiący. Z raportu Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych wynika, że instytucje te są w istocie bezradne w kwestii skutecznego nadzoru nad stosowaniem niestandardowych instrumentów finansowania samorządu terytorialnego.

7. Deficyt i zadłużenie nie są czymś złym, jeśli ich wysokość i struktura pozostają pod kontrolą. Tak jak w państwie, w gospodarstwie domowym, tak i w samorządzie nie należy wydawać więcej niż jest go na to stać. Potrzeby będą zawsze większe od możliwości ich zaspokojenia, stąd istotne są priorytety

[12] Dowodem na to może być brak pieniędzy na wykonanie przyłączy kanalizacyjnych lub wodociągowych nieruchomości prywatnych, mimo że gmina wybudowała taką sieć w drodze i zachęca do korzystania z niej.

[13] Poprzednie dwa progi ostrożnościowe w regulacji zadłużenia były bardziej przejrzyste i wiązały się z dużo mniejszym ryzykiem w procesie wykonywania zadań publicznych.

rozwojowe i preferencje w działalności bieżącej. Efekty działań powinny rozwiązywać problemy społeczne w samorządzie. Organy wykonawcze nie powinny podejmować pod koniec kadencji decyzji pociągających za sobą duże zobowiązania finansowe, ponieważ spada to na barki następców. Powinny być zobowiązane do redukcji zadłużenia, aby podjąć większe zaangażowanie inwestycyjne.

8. W obszarze wydatków niezbędne jest wprowadzenie nowych reguł finansowania oświaty. Warto rozważyć przekwalifikowanie zadania Oświata i wychowanie z zadania własnego na zlecone. Obecnie samorząd nie ma samodzielnej zdolności do realizacji tego zadania. W swoich budżetach musi zabezpieczyć największą wysokość środków, gminy i powiaty bowiem ok. 30% wydatków przeznaczają na to zadanie[14]. Niedoskonałość algorytmu podziału części oświatowej subwencji ogólnej wymaga pilnej zmiany.

9. Dyskusje na temat nowego systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego powinny również uwzględniać uczestnictwo budżetu państwa w systemie wspierania najbiedniejszych samorządów. Ich możliwości finansowe są pochodną potencjału rozwojowego. Samorządy słabe finansowo będą istnieć zawsze, stąd też w system finansów samorządowych powinien być wmontowany mechanizm redystrybucyjny (w miejsce tzw. janosikowego), umożliwiający pomoc najbiedniejszym w innej postaci niż dotychczas. Pomoc ta powinna pochodzić z budżetu państwa, a nie z bogatych samorządów[15].

10. Jeśli ustawodawca nie zdecyduje się na wzmocnienie finansów komunalnych poprzez pozostawienie większej części dochodów z PIT oraz przejęcie zadań oświatowych przez administrację centralną (bądź zmianę algorytmu), to przebudowie powinien ulec system finansów publicznych. Warto zastanowić się nad prawdziwym urzeczywistnieniem decentralizacji finansów i przywróceniem zasad obowiązujących w okresie międzywojennym. Samodzielność finansowa ówczesnych miast wynikała z naturalnego związku pomiędzy funkcjami miastotwórczymi (rozwojowymi) a funkcjami obsługi (wydatki). Dochody przeznaczane były na realizację zadań związanych z urządzeniami infrastrukturalnymi, przy relatywnie mniejszym udziale transferów (dotacje, subwencje z budżetu państwa). Miasta obok działalności użyteczności publicznej (niezarobkowej) prowadziły też działalność komercyjną obliczoną na pozyskanie dochodów budżetowych [Ginsbert-Gebert 1983: 37-39].

---

[14] Dla przykładu, Łódź w 2013 r. otrzymała z budżetu państwa środki w wysokości 543,6 mln zł (część oświatowa subwencji ogólnej), zaś wydatkowała na to zadanie 855,6 mln zł. Podobnie inne miasta, np. Wrocław: z budżetu państwa – 490,0 mln zł, wydatki w budżecie – 866,2 mln zł; Kraków: 736,8 mln zł, wydatki w budżecie – 1052,8 mln zł. Widać z tego, że luka budżetowa wynosiła od 30-44%.

[15] Biedne gminy nie mają środków finansowych na zabezpieczenie wkładu własnego do projektów unijnych, przez co blokowane są inicjatywy rozwojowe.

11. Dyskusyjne wydają się rekomendacje z raportu Sieraka – Bitnera [Sierak i in. 2013: 58], autorzy bowiem proponują m.in. zwiększenie roli organów samorządów w kształtowaniu wysokości podatków i opłat stanowiących dochody własne tych jednostek (zwłaszcza podatku od nieruchomości) oraz opracowanie nowych zasad ograniczania długu zaciąganego przez jednostki samorządowe. Rozwiązanie to dotyczy zwłaszcza gmin, gdyż tylko ich władze mają ograniczone uprawnienia do ustalania wysokości poszczególnych podatków i opłat. Poza tym wzrost dochodów własnych kosztem obciążenia mieszkańców wyższymi podatkami i opłatami winien się wiązać ze świadczeniem usług na wyższym poziomie. Inaczej mieszkańcy mogą wyrazić swoje niezadowolenie i chęć odwołania organu wykonawczego, który jest odpowiedzialny za realizację budżetu i to on zazwyczaj jest autorem projektów takich rozwiązań. Nadmierne zwiększanie samodzielności dochodowej samorządu może powodować pewne dysfunkcje: zbytni fiskalizm jednostek samorządowych czy znaczące dysproporcje w poziomie dochodów własnych.

12. Należy rozważyć utworzenie banku komunalnego, który miałby uzasadnienie ekonomiczne. Samorządy mogłyby zasilać go w tani i bezpieczny kapitał przy wysokim bezpieczeństwie środków, czyli bardziej konkurencyjnych niż inne instrumenty finansowe.

3. Propozycje rozwiązań o charakterze usprawniającym

1. Wskazane byłoby urealnienie ustawowych stawek podatku od nieruchomości (w gminach wiejskich i małych miastach zbyt wysokie są stawki od budynków gospodarczych, garaży i działek przydomowych). Brak podstaw, by ustawodawca określał górną granicę tych stawek. Należałoby zaproponować całkowite zniesienie górnych i ewentualnie dolnych pułapów. Pełna dowolność zwiększy pole władztwa podatkowego. Odejście od naliczania podatku rolnego z uwzględnieniem ceny żyta do naliczania od wielkości (powierzchni) gospodarstwa rolnego – tak jak w przypadku ubiegania się o środki unijne.

2. Nie wchodzi w rachubę urynkowienie cen wszystkich usług komunalnych (np. pełna odpłatność za kulturę, komunikację miejską) w celu zwiększenia dochodów budżetowych, gdyż wtedy spadnie na nie popyt. Z istoty swej usługi te mają charakter ogólnodostępny.

3. Wprawdzie prawo zobowiązuje samorządy do racjonalnego (efektywnego) gospodarowania środkami budżetowymi, to przy niedoborze środków i trudnościach w ich zdobywaniu – występuje i tak wiele marnotrawstwa

i niegospodarności w wykorzystaniu pieniędzy publicznych. Takie działanie wiąże się z ewidentnym łamaniem przepisów, a winni nie zawsze ponoszą za to odpowiedzialność. Powyższe propozycje są korzystne z punktu widzenia mieszkańców, którzy nie chcą płacić większych podatków i opłat lokalnych.

4. Gdy podejmowane są decyzje inwestycyjne o charakterze obsługowym, to generują one koszty od zaraz, zaś w przypadku inwestycji rozwojowych nastawionych na pozyskanie dochodów efekty ujawniają się po dłuższym czasie. Zawsze trzeba kierować się zasadą, że zadłużenie powinno wiązać się z działalnością inwestycyjną, a nie z działalnością bieżącą (tzw. złota zasada finansowania). Nadmierne zadłużenie jest nieuczciwe i niemoralne, ponieważ obciążane są nim następne pokolenia, które muszą ponieść koszt z tym związany, nie mając wpływu na podejmowane decyzje. Oznacza to życie na kredyt i na koszt innych. Wyrażane są opinie, że pochodzący z inwestycji majątek będzie służył przyszłym generacjom, zatem to one powinny ponosić koszty z tym związane. Jest to sąd bałamutny, ponieważ majątek ulega naturalnemu zużyciu i wymaga odtworzenia.

5. Korzystną rzeczą dla finansów lokalnych byłoby rozszerzenie bazy podatkowej samorządu, zwłaszcza o źródła najbardziej wydajne. Trzeba pamiętać, że nadmierny fiskalizm zamiast oczekiwanych korzyści może przynieść stratę. Ostatnio wprowadzony został nowy podatek – od reklam. Instrument ten zgodnie z sugestiami może stanowić widoczne źródło zasilenia budżetu lokalnego, a dodatkowo poprawić estetykę przestrzeni publicznej.

6. Modyfikacji wymaga instrument w postaci wieloletniej prognozy finansowej. W intencji ustawodawcy jest to wieloletni program finansowy obrazujący potencjalne zobowiązania samorządu w dłuższym czasie. Wbrew opiniom wieloletnie prognozy finansowe nie są gwarancją środków na inwestycje, lecz jedynie zapisem o takiej możliwości. Należy przywrócić prognozom wymiar, jaki został zapisany dla budżetu państwa (rok budżetowy i trzy kolejne lata). Taka prognoza nabiera bardziej charakteru programu finansowego. Na element ten zwraca uwagę Zofia Dolewka [2016: 307-318].

7. Odmienną postacią budżetu samorządu jest konstruowanie go według formuły zadaniowej [Filipiak 2012: 197-199]. Opracowanie budżetu zadaniowego jest wymogiem dla administracji centralnej, natomiast w samorządzie przyjęto zasadę fakultatywności. Stanowi dodatkowy trud dla administracji komunalnej, ponieważ musi ona przygotować budżet tradycyjny (dla RIO) oraz budżet zadaniowy. Istotą budżetu zadaniowego jest zarządzanie środkami publicznymi dla osiągania określonych rezultatów (wykonania zadań), mierzonych za pomocą ustalonego systemu mierników [Dolewka 2012: 251-252]. Jego celem jest większa przejrzystość i jawność, zwiększenie efektywności wydatkowania

środków publicznych, koncentracja wydatków na zadaniach priorytetowych oraz realna wycena zadań publicznych (ile kosztują?)[16]. Budżet zadaniowy stanowi duże wyzwanie dla organu wykonawczego, gdyż z planowanych efektów będzie rozliczany po realizacji[17]. Wykorzystanie tego instrumentu ma rację bytu w dużych oraz w średnich samorządach[18], do tej pory zastosowano go jednak w niewielu jednostkach.

8. Popularny stał się tzw. budżet obywatelski (partycypacyjny), którego celem jest bezpośrednie zaangażowanie mieszkańców w proces podejmowania decyzji dotyczących wyboru zakresu zadań publicznych, w ramach wyznaczonej puli środków budżetowych i przejęcia części odpowiedzialności. Budżet ten zaliczany jest do innowacji w sektorze publicznym, lecz ma wymiar bardziej zmiany nie tyle nowatorskiej, ile proponującej inną logikę zagospodarowania wydzielonej części budżetu. Jest to idea zachęcająca do aktywności społecznej w rozwoju lokalnym, ale polska praktyka zaprzepaściła to. Wiele samorządów nie do końca rozumie istotę tego budżetu i popełnia błędy. Po pierwsze, podejmowane są przedsięwzięcia w działalności bieżącej realizacji zadań[19], zamiast w inwestycyjnej, w której chodzi o wskazanie najpilniejszych potrzeb z punktu widzenia mieszkańców. Po drugie, prowadzi to do rozproszenia i tak małych środków finansowych (propozycje obejmują każdy obszar jednostki). Budżet obywatelski ma niewiele wspólnego z efektywnością użycia środków finansowych. Stanowi raczej koszt lekcji demokracji polegającej na społecznym wyborze pewnych kierunków działań [Wojciechowski 2016: 375-382]. Stosowana w Polsce wersja budżetu obywatelskiego wymaga modyfikacji w kierunku przygotowania propozycji zadań wraz z kosztami dla mieszkańców, którzy dokonają wyboru. Wydaje się, że zgłaszane przez mieszkańców propozycje zadań[20], a następnie ich weryfikacja przez administrację (niektóre z nich są nierealne z przyczyn prawnych, technicznych, finansowych) są nie tylko czasochłonne, ale i zbyt kosztowne.

---

[16] Większość mieszkańców dużych wspólnot ma nikłe informacje, na co są przeznaczane ich pieniądze.

[17] W ramach budżetu tradycyjnego organ wykonawczy rozliczany jest tylko z poniesionych nakładów finansowych.

[18] Podobnie jak w audycie, badaniu bilansu przez biegłego rewidenta bądź jego sporządzenia w podmiotach gospodarczych. W dużych samorządach dla wielu zadań faktyczny koszt jest rozdzielony między kilka komórek organizacyjnych. W mniejszych skala zadań i budżetu jest bardziej czytelna i możliwa do całkowitego ujęcia.

[19] Na przykład ustawienie koszy na śmieci, naprawa chodników, oświetlenia ulicznego, przycięcie lub posadzenie drzew, krzewów, naprawa urządzeń zabawowych, zwiększenie częstotliwości przebiegu komunikacji miejskiej itp.

[20] W dużych miastach liczba propozycji sięga nawet 1 tys.

Zakończenie (wnioski)

Z rozważań wyłania się ciekawy i złożony obraz działalności finansowej w samorządzie terytorialnym. W związku z tym można pokusić się o sformułowanie istotnych wniosków ogólnych i szczegółowych, mających charakter propozycji i rekomendacji.

1. W systemie samorządu terytorialnego w Polsce zaznacza się istotna dysfunkcja polegająca na zerwaniu naturalnego związku elementów rozwojowych i obsługi funkcjonowania wspólnoty.

2. W to miejsce wprowadzono rozbudowany i skomplikowany system transferów zewnętrznych w postaci subwencji ogólnej i dotacji celowej. Włączenie tej grupy środków do gospodarki samorządowej ogranicza poważnie jej samodzielność decyzyjną. Dochodowa samodzielność samorządów jest odpowiednio mniejsza niż samodzielność wydatkowa.

3. System finansów lokalnych dojrzewa do przebudowy przy założeniu poprawy jego funkcjonowania i efektywności. Grupa rozwiązań obejmuje zmiany o charakterze systemowym („twarde") oraz zmiany usprawniające („miękkie").

4. Warunkiem przebudowy systemów finansów lokalnych jest wola czynnika politycznego zdecydowanego podjąć ryzyko przeprowadzenia zmian o różnych kierunkach i natężeniu. W dużym stopniu proponowane rozstrzygnięcia nabierają kształtu prawnego, który powinien zapewnić stabilność warunków funkcjonowania i zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Jeśli czynnik polityczny nie podejmie takiego wyzwania na początku swojej kadencji, to system finansów zachowa swój *status quo*.

Literatura

Dochody jednostek samorządu terytorialnego 2004-2012, perspektywa 2013-2020, 2013, Warszawa: Senat RP, Związek Miast Polskich.

Dolewka Z., 2012, *Budżet zadaniowy w gminach jako narzędzie zarządzania finansami samorządowymi*, w: P. Woźniak, M. Postuła (red.), *Budżet zadaniowy metodą racjonalizacji wydatków*, Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu, SGH, 251-260.

Dolewka Z., 2016, *Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zarządzania finansami samorządowymi*, w: R.P. Krawczyk, A. Borowicz (red.), *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 307-318.

Filipiak B., 2012, *Budżet zadaniowy jako instrument zwiększający efektywność zarządzania środkami publicznymi w jst*, w: B. Woźniak, M. Postuła (red.), *Budżet zadaniowy metodą racjonalizacji wydatków*, Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu, SGH, 197-207.

Ginsbert-Gebert A., 1983, *Polityka komunalna*, Warszawa: PWE.

Guziejewska B., 2010, *Finanse publiczne wobec wyzwań globalizacji*, Warszawa: Poltext.

Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania, 2013, raport pod kier. J. Hausnera, Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
Samorząd terytorialny w Polsce, 2014, raport pod kierunkiem E. Wojciechowskiego, Łódź: Instytut Diagnoz i Analiz Społecznych.
Sierak J., 2008, *Potrzeby i wydatki inwestycyjne w samorządzie terytorialnym a możliwości i źródła ich finansowania*, w: H. Sochacka-Krysiak (red.), *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH, 175-194.
Sierak J., Bitner M., Gałązka A., Górniak R., *Oszacowanie środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych w ramach średniookresowych ram finansowych 2014-2020. Raport z przeprowadzonych badań*, Warszawa 2013.
Swianiewicz P., 2011, *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Warszawa: Municipium.
Swianiewicz P., 2012, Kondycja coraz gorsza, *Wspólnota*, nr 37-38: 55-59.
Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2013, poz. 885 z późn. zm.
Wojciechowski E., 2012, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Warszawa: Difin.
Wojciechowski E., 2016, *Problem budżetu obywatelskiego*, w: R.P. Krawczyk, A. Borowicz (red.), *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 375-382.

Optimization Concepts in Local Government Finance

Abstract. *The article attempts an overall assessment of financial management in Poland's local government, and presents solutions that could help rationalize its operations. The discussion unfolds along two paths: one is focused on local government finance, while the other outlines proposals for corrective measures. To this end, the author chiefly relies on a review of literature and legal acts. As a result, the paper delivers conclusions and recommendations on both the framework and specific solutions for improving the management of local government finance. The paper emphasizes the legitimacy of a systemic approach while at the same time vindicating rationale for a local approach geared to specific operating conditions.*

Keywords: *local government, authorities, finance, financial policy, rationalization*