

ROZDZIAŁ 18

POLITYKA DOCHODOWA GMINY JAKO NARZĘDZIE INTERWENCJONIZMU SAMORZĄDOWEGO

Transformacja systemowa rozpoczęta w Polsce w 1989 roku wymusiła utworzenie podmiotów zdolnych do wykreowania nowej filozofii rozwoju na szczeblu lokalnym. Podmiotami tymi stały się gminy, które aż do 1999 roku były jedynymi samorządowymi jednostkami terytorialnymi. W ostatnich latach, pomimo pojawienia się powiatu i województwa jako jednostek ponadlokalnych, główny ciężar zaspokajania potrzeb lokalnych społeczności oraz podmiotów gospodarczych pozostał w sferze zadań gminnych. Aby potrzeby te zaspokajać coraz lepiej i w coraz większym stopniu gmina musi się rozwijać. Dlatego do najważniejszych zadań samorządu gminnego należy stymulowanie rozwoju lokalnego i zarządzanie tym rozwojem przy pomocy narzędzi interwencjonizmu samorządowego.

W kolejnych latach funkcjonowania gmin zwiększano ich niezależność finansową, poszerzając zakres władztwa podatkowego. W ten sposób zwiększały się dochody własne budżetów gmin. Jednak wraz z decentralizacją finansów publicznych rosła lista zadań powierzanych do realizacji samorządom gminnym, uszczuplając faktycznie środki, które mogły być przeznaczone na rozwój.

Po licznych nowelizacjach dotychczas obowiązujących aktów prawnych, w roku 2004 zaczęła obowiązywać kolejna ustawa regulująca dochody jednostek samorządu terytorialnego. Jednak nie przedstawiono w niej modelu docelowego finansów lokalnych, odkładając jego powstanie na przyszłość. Rok 2004 był też ważny z innego względu. Polska przystąpiła do Unii Europejskiej, co z punktu widzenia finansów publicznych oznacza zwiększenie poziomu dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego. Mimo to nie podjęto próby stworzenia stabilnego systemu zasilania budżetu gminy, który mógłby obowiązywać w kolejnych latach naszego członkostwa we wspólnotach europejskich.

Zdolność kreacji dochodów własnych gmin jest pochodną możliwości i umiejętności wykorzystania lokalnych instrumentów interwencjonizmu samorządowego. Powodzenie stosowania takich instrumentów zależy od: potencjału endogenicznych zasobów gminy, korzyści lokalizacyjnych, struktury funkcjonalnej – decydującej o skali i strukturze relacji z otoczeniem gminy, a także od społeczności lokalnych oraz kompetencji i kreatywności lokalnych władz samorządowych. Podmioty gospodarcze, gospodarstwa domowe i instytucje współdziałając z gminą oddziałują na środowisko naturalne, zagospodarowanie przestrzenne, warunki życia ludności oraz na lokalne rynki, a także bezpośrednio i pośrednio, wzajemnie na siebie. Najszerszą grupę instrumentów, poprzez które gmina wpływa na otoczenie, stanowią narzędzia polityki fiskalnej, obejmujące działania władzy lokalnej podejmowane w ramach dochodów budżetu gminy. Ich celem jest podnoszenie finansowej efektywności jednostek gospodarczych poprzez zmniejszenie kosztów ich bieżącego funkcjonowania, kosztów inwestycyjnych oraz obciążeń podatkowych. Do najważniejszych z nich należą: stawki podatku od nieruchomości, przedmiotowe i podmiotowe, częściowe lub całkowite zwolnienia od podatku od nieruchomości, stawki podatku od środków transportowych, stawki i zwolnienia z opłat lokalnych, zwolnienia i ulgi w podatku rolnym oraz umorzenie, odroczenie, lub rozłożenie na raty zapłaty podatku lub zaległości podatkowych.

Dochody z podatków stanowią główne źródło zasilania budżetu w ramach dochodów własnych gmin. Wśród podatków lokalnych należnych gminie wyróżnić można: podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych oraz podatek od posiadania psów – unormowane Ustawą o podatkach i opłatach lokalnych z dnia 12 stycznia 1991 roku¹, a także podatek rolny, podatek leśny, podatek dochodowy od osób fizycznych opłacany w formie karty podatkowej, podatek od spadków i darowizn, podatek od czynności cywilnoprawnych. Organem podatkowym właściwym w sprawach podatków i opłat lokalnych jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta, w zależności od rodzaju gminy.

Dzięki zapisom Ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, od 2004 roku znacząco wzrosło znaczenie innych niż podatki lokalne źródeł dochodów budżetu gminy. Stało się tak między innymi dzięki zwiększeniu udziału gminy w podatku dochodowym od osób fizycznych z 27,6% wpływów do 39,34% oraz dzięki zwiększeniu udziału gminy w podatku dochodowym od osób prawnych z 5% wpływów do 6,71% wpływów. Choć te źródła dochodów przyczyniają się do zwiększenia możliwości finansowych samorządów, to jednak organy gminy nie mają uprawnień i kompetencji z zakresu władztwa podatkowego. W związku z tym wielu ekonomistów uważa, iż władze samorządowe nie mogą za pośrednictwem podatków dochodowych aktywnie oddziaływać na podmioty znajdujące się na ich terenie, a także nie mają motywacji do oddziaływania na ich wzrost w strukturze dochodów. Przy takim rozumowaniu, dochody te uznawane są za formę zasilania budżetów gmin, która swym charakterem zbliżona jest do zasilania subwencyjnego². Można jednak uznać, iż władze samorządowe mają pośredni wpływ na ich wielkość. Dochody te zależą bowiem od poziomu zatrudnienia, a także liczby i wielkości podmiotów gospodarczych działających na terenie gminy. Wpływając zatem na rozwój rynku pracy i rozwój przedsiębiorczości, można uzyskać efekt w postaci zwiększenia sumy podatków płaconych na terenie gminy i jednocześnie zwiększenia dochodów gminy z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych. System udziału samorządów w tzw. podatkach państwowych, przeciwnie do systemu podatków lokalnych, może zostać rozszerzony o dodatkowe podatki, jak np. VAT. Możliwe wydaje się również zwiększenie uprawnień do prowadzenia własnej, zróżnicowanej polityki podatkowej, zarówno poprzez wpływ na wysokość i zróżnicowanie stawek podatkowych, jak też w zakresie administrowania podatkami, czyli stosowania różnego rodzaju ulg, wyłączeń, zniżek i umorzeń podatkowych³.

Innym ważnym źródłem dochodów własnych są dochody z majątku gminy. W dużym stopniu są one powiązane z wielkością gminy i wypracowanym w poprzednich latach potencjałem. Jak wskazują jednak doświadczenia minionych lat dotyczące tej grupy dochodów, gminy mają w tym przypadku największy wpływ zarówno na kształtowanie ich struktury, jak i wysokości. Do dochodów z majątku gminy zaliczane są dochody pochodzące z obrotu nieruchomościami: wpływy ze sprzedaży, opłaty za użytkowanie wieczyste, opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, opłaty za trwałe zarząd, wpływy z najmu i dzierżawy.

Poziom dochodów własnych zależy przede wszystkim od rozwiązań prawno – ustrojowych przyjętych w danym państwie. Wszystkie polskie gminy mają teoretycznie te same możliwości ich kształtowania. Praktyka wskazuje jednak na wiele czynników różnicujących poziom dochodów własnych gmin, a w konsekwencji również ich możliwości

¹ Dz. U. 1991 Nr 9 poz.31

² por. L. Patrzalek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2004, s.100.

³ por. E. Kornberger – Sokołowska, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*. W: *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*. Finanse i budżety samorządów. Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2000, s. 85.

finansowe. Prezentowane w literaturze przedmiotu opinie wskazują, że endogeniczne możliwości finansowania rozwoju gminy zależą od typu funkcjonalnego, wielkości gminy a także struktury wewnętrznego jej potencjału. W wyniku badań empirycznych przeprowadzonych przez autora niniejszej rozprawy, wyróżnione zostały dodatkowe czynniki wpływające na możliwości kształtowania dochodów własnych w gminach. Do czynników tych zaliczyć należy korzyści lokalizacyjne i poziom aktywności społeczności lokalnej. Niemniej ważnymi kwestiami są kreatywność i kompetencje władz lokalnych, które mając do dyspozycji pakiet narzędzi interwencjonizmu samorządowego w znaczącym stopniu zdecydować mogą o kondycji finansowej gminy. Samorządy prowadząc swoją politykę dochodową decydują, czy dążyć będą do maksymalizacji wpływów, czy rezygnując z ich części stworzą lepsze warunki do inwestowania na ich terenie. W wyniku badań przeprowadzonych w 24 dolnośląskich gminach, wskazać można trzy modele gminnej polityki dochodowej.

Celem pierwszego modelu jest maksymalizacja wpływów do budżetu, bez względu na uwarunkowania społeczne i ekonomiczne. Typowa dla gmin, które zmuszone są do poszukiwania środków na pokrycie wysokich wydatków budżetowych związanych przede wszystkim ze świadczonymi usługami publicznymi (gospodarka mieszkaniowa, komunalna, opieka społeczna, itp.). Spośród badanych samorządów politykę taką prowadzą gminy miejskie: Boguszów – Gorce i Dzierżoniów.

Model drugi określić można mianem pasywnej polityki dochodowej polegającej na braku skutecznych działań służących zwiększeniu lub zmniejszeniu dochodów własnych. Władze prowadzące taką politykę administrują jedynie gminą za pomocą środków finansowych otrzymanych z budżetu państwa w postaci dotacji i subwencji. Dochody własne służą jedynie sfinansowaniu bieżących wydatków. Do samorządów takich zaliczyć należy gminę miejską Chojnów, gminę miejsko – wiejską Wleń, oraz gminy wiejskie: Jerzmanowa, Paszowice, Ruja i Siekierczyn. Wyjątkowa sytuacja występuje w gminie Jerzmanowa, w której budżecie dominują wpływy z opłaty eksploatacyjnej (stanowiące dochody własne), z których gmina finansuje rozwój lokalny. Skutecznie pozbawia to motywacji władze samorządowe do prowadzenia aktywnej polityki dochodowej.

Trzeci model wiąże się z aktywną polityką dochodową, polegającą na kształtowaniu dochodów własnych gminy. Wyróżnić można trzy sposoby oddziaływania na poziom tych dochodów, przy czym jedna gmina może wpływać na ich wysokość w każdy z wymienionych sposobów:

- Zmniejszanie wpływów do budżetu ze względu na uwarunkowania społeczne. Samorządy decydujące się na taki krok rezygnują z części należnych dochodów, zwalniając z obowiązku podatkowego lub umarzając należności wobec podatników, motywując to względami społecznymi. Przyczyną takiego zachowania może być chęć pomocy osobom najbiedniejszym, małym lub słabym przedsiębiorstwom lokalnym, itp. Spośród badanych samorządów politykę taką prowadzą gminy miejskie: Kłodzko, Głogów, Legnica, Jelenia Góra i Zawidów; oraz gminy miejsko wiejskie: Nowogrodzic i Świerzawa.
- Zmniejszanie wpływów do budżetu ze względu na uwarunkowania ekonomiczne. Samorządy prowadzące taką politykę stosują ulgi lub zwolnienia w podatkach lokalnych adresowane do przedsiębiorców i osób rozpoczynających działalność gospodarczą. Zmniejszenie dochodów własnych w krótkim okresie ma doprowadzić do ich zwiększenia w długim okresie oraz do szybszego rozwoju gospodarczego. W badanych samorządach ta metoda stosowana była w najszerszym zakresie zarówno w gminach miejskich: Wrocław, Wałbrzych, Legnica, Jelenia Góra, Lubin, Głogów, Świdnica, Kłodzko, Szczawno Zdrój, Zawidów; w gminach miejsko – wiejskich: Nowogrodzic, Syców, Świerzawa; jak i w gminach wiejskich: Bolesławiec, Ciepłowody, Warta Bolesławiecka.
- Zwiększanie dochodów własnych pochodzących z udziału gminy w podatkach

państwowych i z majątku gminy poprzez stymulację rozwoju gospodarczego. Niektóre samorządy starają się oddziaływać na lokalną gospodarkę metodami niefiskalnymi, co w długim okresie wpływa na poziom uzyskanych dochodów. Politykę taką prowadzą gminy miejskie: Wrocław, Wałbrzych, Legnica, Jelenia Góra, Lubin, Głogów, Świdnica, Szczawno Zdrój, Zawidów oraz gmina miejsko – wiejska Nowogrodzic.

W ostatnim czasie pojawił się pomysł partycypacji samorządu terytorialnego w podatku VAT. Jak wskazują wyniki przeprowadzonych badań, wśród gmin zwiększających wpływy z podatków państwowych dominują gminy miejskie. Może więc okazać się, iż nowa konstrukcja prawna powiększy jeszcze bardziej różnice w rozwoju obszarów wiejskich i miejskich. Zmiany w finansach publicznych musiałyby zawierać rozwiązania korzystne z punktu widzenia zarówno małych jak i dużych wspólnot samorządowych. Sposobem na zwiększenie dochodów gmin wiejskich mogłaby być likwidacja archaicznej konstrukcji podatku rolnego i zastąpienie go udziałem w podatkach państwowych, którymi objęto by rolników i produkty rolne.

Zgodnie z zapisami Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, pojęcie samorządności oznacza nie tylko uprawnienia, ale i rzeczywiste możliwości oraz zdolności do kierowania i zarządzania sprawami publicznymi w imieniu wspólnoty samorządowej⁴. Jeżeli więc z założenia gmina ma zaspokajać potrzeby lokalnej społeczności, to niezbędne jest umożliwienie jej zgromadzenia wystarczających środków do realizacji tego zadania. Niestety samorząd gminny nie jest w skali kraju a nawet, jak wynika z przeprowadzonych badań, w skali województwa jednolity. Należy więc rozszerzyć władztwo podatkowe gmin o podatki państwowe, tak aby polityka dochodowa na szczeblu lokalnym mogła być kształtowana bardziej precyzyjnie niż z perspektywy centralnego szczebla decyzyjnego.

Inną kwestią jest zachowawcza postawa niektórych samorządów w sferze finansów lokalnych. Włodarze wielu gmin wolą nie angażować swoich sił w prowadzenie aktywnej polityki dochodowej i liczą jedynie na wspomaganie ze strony państwa. Przyczyną takiego stanu rzeczy są dwa fakty: małe zainteresowanie mieszkańców gmin sprawami samorządu oraz przewidywalność co do skali zasilania budżetu gminy z budżetu centralnego. Rozwiązaniem tego problemu mogłoby być zmuszenie samorządów do stosowania instrumentów motywujących zarówno lokalną społeczność jak i lokalne władze. Możliwość taka pojawi się jednak dopiero w momencie, gdy wysokość transferów z budżetu państwa, obecnie uzależniona przede wszystkim od wysokości dochodów podatkowych gminy, liczby mieszkańców i wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu pomocy społecznej, zostanie dodatkowo uwarunkowana wysokością zwolnień i ulg w podatkach i opłatach lokalnych.

Opracowanie to jest rezultatem badań finansowanych ze środków Komitetu Badań Naukowych (grant promotorski nr 1 H02C 091 26 - *Rola samorządu gminnego w kształtowaniu dochodów własnych na przykładzie gmin województwa dolnośląskiego*).

SPIS LITERATURY:

1. L. Patrzalek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2004.
2. E. Kornberger – Sokołowska, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*. W: *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego. Finanse i budżety samorządów*. Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2000.
3. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, Dz. U. 1994, Nr 124, poz. 607.

⁴ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, Dz.U. 1994, Nr 124, poz. 607.

-
4. Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych z dnia 12 stycznia 1991 roku, Dz. U. 1991 Nr 9 poz. 31.
 5. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2003, Nr 203, poz. 1966.