

Mgr Tomasz Skica

Zakład Finansów

Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie

<https://dx.doi.org/10.65748/fiqf-2005-0008>

Struktura dochodów w samorządzie gminnym na podstawie regulacji wprowadzanych ustawą z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

I. Wprowadzenie do zagadnienia struktury dochodów w samorządzie gminnym

Wejście w życie 1 stycznia 2004 r. ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹, zdynamizowało długotrwały oraz powolnie postępujący proces tworzenia jednolitych i spójnych podstaw prawnych gospodarki finansowej w samorządzie terytorialnym. Obowiązująca dotychczas ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2003², z 26 listopada 1998 r. została ostatecznie zastąpiona nowym aktem prawnym, całkowicie zmieniającym orientację finansów samorządowych. Wielokrotne przedłużanie okresu obowiązywania poprzedniej ustawy wiązało się nierozzerwalnie z finansowym uzależnieniem sektora samorządowego od środków z budżetu centralnego. Funkcjonujące ówczesnie rozwiązania nie miały jednakże charakteru finalnego, stąd też potoczne określenie ustawy mianem przejściowej na drodze do właściwego ukształtowania systemu finansów samorządowych³.

Proces związany z tworzeniem nowego aktu prawnego, który przystawałby nie tylko do współczesnych wymogów gospodarki rynkowej, ale również kanonów zasad wytyczanych przez Unię Europejską, wydłużał się z roku na rok, a konieczność jego uchwalenia stawała się coraz to bardziej odczuwalna zarówno przez stronę rządową, jak i samorządową. Kluczowym czynnikiem determinującym dynamizację prac nad tekstem nowej ustawy była konieczność uniezależnienia (oczywiście w określonym obszarze) gospodarki finansowej w samorządzie terytorialnym od szczebla centralnego. Zgodnie z poglądem Z. Gilowskiej „(...) właściwa realizacja zadań nałożonych na samorząd terytorialny byłaby niemożliwa, gdyby nie przyznano podmiotom komunalnym niezależności – oczywiście w pewnym zakresie – od organów szczebla centralnego. Jednym z atrybutów tej niezależności jest samodzielna do pewnego stopnia gospodarka finansowa”⁴. Fundamentalny element owej autonomii stanowi budżet, dlatego też brak należytej autarkii w zakresie kreowania własnych źródeł dochodów oraz uzależnienie finansowe i decyzyjne od budżetu centralnego stanowiły czynnik sprawczy przyspieszenia prac nad ustawą zmieniającą dotychczasowy porządek prawny w obszarze gospodarki środkami publicznymi na szczeblu samorządowym.

¹ DzU z 2003 r., nr 203, poz. 1966.

² DzU z 1998 r., nr 150, poz. 983, z późn. zm.

³ Na skutek niedoskonałości procesu legislacyjnego i postępujących opóźnień w zakresie przygotowania właściwego projektu wskazanej ustawy była ona przez kolejne lata jedynie nowelizowana, co w znacznym stopniu przedłożyło się na aktualną kondycję finansową samorządu terytorialnego w Polsce.

⁴ H. Zięba-Załucka, *Samorząd gminny*, [w:] *Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej po reformie ustrojowej. Wybrane zagadnienia*, red. H. Zięba-Załucka, Wydawnictwo Oświatowe „FOSZE”, Rzeszów 1999, s. 71.

Począwszy od 1 stycznia 2004 r. podstawą gospodarki finansowej w samorządzie terytorialnym (oprócz ustawy o finansach publicznych) jest nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Rozwiązania prawne w zakresie gospodarki środkami publicznymi na szczeblu lokalnym oddają specyfikę zadań przypisanych jednostkom samorządu terytorialnego. Stąd też wynika charakter postulowanych w przepisach regulacji jest bezpośrednią implikacją kompetencji przeniesionych na poziom działania gmin, powiatów i województw. Analiza treści ustaw ustrojowych wskazuje na ewidentny podział zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na bieżące i inwestycyjne. Dla każdej jednostki samorządowej, a w szczególności jednostki gminnej, zadania o charakterze inwestycyjnym są wyrazem dbałości władz o społeczność lokalną. Działania inwestycyjne stanowią bowiem przejaw długofalowej wizji i propedeutyki działań w zakresie kształtowania sytuacji społeczno-gospodarczej gminy. Przyjmując za wyznacznik specyfikę tychże działań, za zasadne uznać należy postulowanie rozwiązań prawnych, które stanowiłyby praktyczne odzwierciedlenie powszechnie akceptowanych wytycznych gospodarki finansowej środkami publicznymi.

Dla działań, o których mowa powyżej, rok 2003 stał się rokiem przełomowym. O owej wyjątkowości świadczy nie tylko uchwalenie od dawna oczekiwanej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ale również kwestia rozpoczęcia prac nad nowelizacją ustawy o finansach publicznych, a także niedaleka perspektywa integracji ze strukturami unijnymi. Wszystkie te czynniki, nakładając się na siebie, sprawiły, że funkcjonowanie samorządowej gospodarki finansowej musiało nabrać nowego wymiaru i diametralnie innej (niż dotychczasowa) orientacji.

Jak zatem wygląda struktura dochodów w samorządzie gminnym i na czym polega jej odmienność od dotychczasowo obowiązującego katalogu?

Przyjmując za wytyczną podziału dochodów w samorządzie terytorialnym ich specyfikę oraz właściwości, za zasadne uznać należy wskazanie rozdziału dochodowej strony budżetów samorządowych, przeprowadzonego w literaturze przedmiotu, na bezzwrotne i zwrotne. W ramach pierwszej kategorii zawierają się dochody własne gminy (określane mianem wewnętrznych) oraz tzw. dochody zewnętrzne. Idąc dalej wytyczonym kierunkiem rozważań, należy zaznaczyć, że pod pojęciem dochodów własnych ujmuje się: dochody typu fiskalnego, dochody z majątku gminy bądź też dochody innego rodzaju⁵. „W sprawie dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego najważniejsze są trzy normy konstytucyjne – ograniczająca dochody jednostek samorządu terytorialnego do jednej z trzech kategorii (art. 167., ust. 2.), nakazująca zapewnienie tym jednostkom odpowiedniego udziału w dochodach publicznych (art. 167., ust. 1.) oraz nakazująca określenie w ustawie źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego (art. 167., ust. 3.)”⁶.

⁵ B. Brzeziński, W. Matuszewski, W. Morawski, A. Olesińska, *Prawo finansów publicznych*, Wydawnictwo TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2001, s. 142.

⁶ A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszko, *Prawo samorządu terytorialnego w zarysie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1999, s. 159.

Zdecydowanie pozytywnym i długo oczekiwanym odstępstwem od dotychczas obowiązujących rozwiązań, wprowadzonych dopiero za sprawą wejścia w życie postanowień ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jest położenie przez ustawodawcę szczególnie silnego nacisku na udział dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem jednostek samorządu terytorialnego. Stąd też wskazane powyżej rozróżnienie na dochody własne i dochody zewnętrzne, jest wyznacznikiem ram nie tylko prawnych, ale również organizacyjnych prawidłowej i progresywnej polityki finansowej na szczeblu lokalnym. Znacznie większa niż dotychczas niezależność finansowa samorządu gminnego stanowi o jego przewadze konkurencyjnej i możliwościach kreatywnego, a jednocześnie w pełni odpowiedzialnego podejścia do realizowanej na szczeblu samorządowym gospodarki budżetowej. Naturalnym następstwem tego typu działań jest wzrost zamożności społeczności lokalnych, a w dalszej perspektywie czasu – ogólna poprawa warunków życia mieszkańców.

Inferencja zapisów ustawowych dotyczących źródeł dochodów w samorządzie gminnym, zwraca uwagę na fakt większej, aniżeli do tej pory, autonomii w zakresie budowania stabilnej i kompatybilnej do zgłaszanych potrzeb społecznych polityki budżetowej. Zamieszczony poniżej katalog gminnych dochodów budżetowych, zawarty w treści art. 4. ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, stanowi odzwierciedlenie zamysłów prawodawcy w obszarze konstrukcji rozwiązań dotyczących gospodarki środkami publicznymi. Zgodnie z jego treścią do dochodów własnych gmin należą:

1. podatki:

- a) od nieruchomości,
- b) rolny,
- c) leśny,
- d) od środków transportowych,
- e) od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej,
- f) od spadków i darowizn,
- g) od posiadania psów,
- h) od czynności cywilnoprawnych,

2. opłaty:

- a) skarbowa,
- b) targowa,
- c) miejscowa,
- d) administracyjna,
- e) eksploatacyjna, w części określonej w ustawie z 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnictwo⁷,
- f) inne, uiszczane na podstawie odrębnych ustaw, o ile te ustawy stanowią, że jest to dochód gminy,

⁷ DzU z 1994 r., nr 27, poz. 96, z późn. zm.

3. dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe gminy oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych gminnych jednostek budżetowych,
4. dochody z majątku gminy,
5. spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy,
6. dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach,
7. 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
8. odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
9. odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody gminy,
10. odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
11. dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego,
12. inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych przepisów,
13. udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (tzn. od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze gminy) – wysokość owych udziałów w roku 2004 wynosi 35,72%, a następnie co roku będzie sukcesywnie zwiększana (z zastrzeżeniem art. 89⁸), aż do wartości 39,34%,
14. udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych (tzn. od podatników tego podatku posiadających siedzibę na obszarze gminy) – wysokość owych udziałów wynosi 6,71%⁹.

Zaprezentowana powyżej struktura dochodów w samorządzie terytorialnym nie ma charakteru finalnego. Wskazane regulacje, choć daleko odbiegające od funkcjonujących dotychczasowo rozwiązań, nie stanowią jeszcze o końcu ewolucji unormowań dotyczących gospodarki finansowej nie tylko w gminach, ale również w powiatach i województwach. Pierwszy etap reformy gospodarki finansowej jednostek samorządowych, zapoczątkowany ustawą z 13 listopada 2003 r., trwać będzie przez okres dwóch kolejnych lat. Obejmie on zatem lata 2004–05. Drugie stadium prac rozpocznie się jeszcze w roku 2004, tak aby rozwiązania docelowe mogły wejść w życie 1 stycznia 2006 r.

Jedną z najważniejszych przesłanek stanowiących o konieczności zmiany obowiązującego prawodawstwa w zakresie gospodarki budżetowej na szczeblu gminnym stała się konieczność doprowadzenia do końca rozpoczętej decentralizacji finansów publicznych, a tym samym zwiększenia stopnia samodzielności samorządów w dysponowaniu środkami publicznymi. Podtrzymanie dynamiki tempa

⁸ Art. 89. 1. Udział gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, o którym mowa w art. 4., ust. 2., zmniejsza się o liczbę punktów procentowych odpowiadających iloczynowi 3,81 punktu procentowego i wskaźnika obliczonego łącznie dla całego kraju, według zasad określonych w ust. 2.

2. Wskaźnik, o którym mowa w ust. 1., ustala się, dzieląc liczbę mieszkańców przyjętych przed 1 stycznia 2004 r. do domów pomocy społecznej, według stanu na 30 czerwca roku bazowego, przez liczbę mieszkańców przyjętych przed 1 stycznia 2004 r., według stanu na 31 grudnia 2003 r.

3. Dla 2004 r. wskaźnik, o którym mowa w ust. 1, wynosi 0,95.

⁹ Na podstawie art. 4. ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

wzrostu dochodów budżetowych w samorządach stanowiło zaledwie jedną z determinant decydujących o konieczności zreformowania zastanych rozwiązań legislacyjnych w obszarze gospodarki budżetowej na szczeblu lokalnym. Do pozostałych przesłanek wynikających bezpośrednio i pośrednio z treści nowej ustawy zaliczyć należy:

- zwiększenie ekonomicznej odpowiedzialności jednostek poprzez zwiększenie udziału dochodów własnych w ogólnych środkach finansowych,
- mocniejsze związanie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego z koniunkturą gospodarczą w państwie,
- rozbudowanie możliwości absorpcji środków unijnych poprzez zwiększenie strumienia środków i uelastycznienie zasad gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego,
- stworzenie instrumentów umożliwiających wspieranie przedsiębiorczości¹⁰.

II. Dochody o charakterze publiczno-prawnym

Znakomita większość rozwiązań zawartych w treści przedstawianej ustawy jest wyrazem postępującego ukierunkowania polityki władz centralnych na zwiększenie autonomii finansowej samorządu gminnego. Bardzo istotnym jest to, że wprowadzone rozwiązania mają charakter działań długofalowych, o czym świadczy chociażby rozłożenie w czasie finalizacji ostatecznego kształtu struktury dochodowej w samorządzie terytorialnym do roku 2006 (włącznie). Oznacza to, że o wymiernych rezultatach całościowej koncepcji zmiany struktury dochodowej w samorządzie terytorialnym będzie można mówić dopiero w perspektywie kilku najbliższych lat. Nie mniej jednak, pewne zauważalne symptomy potwierdzające trafność obranych kierunków przeobrażeń gospodarki środkami publicznymi są widoczne już w tym momencie.

Zgodnie z szacunkami i założeniami przyjętymi przez Ministerstwo Finansów, do roku 2006 udział gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych ma wzrosnąć z przynależnych 27,6%¹¹ do 39,34%. W roku 2004 (tzw. roku przejściowym do osiągnięcia właściwego modelu systemu finansowego w samorządach), wartość udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych wynosi 35,72%, a w podatku dochodowym od osób prawych – 6,71% (co stanowi równowartość 100% kwoty przewidzianej z tego tytułu w roku 2006).

W latach 2004–05, zgodnie z przyjętymi na szczeblu centralnym kryteriami samorzady mają przejąć z dochodów przynależnych do tej pory budżetowi państwa dodatkowo od 1,7 do 1,85 mld zł, co w praktyce oznacza zwiększenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego o blisko 7–10%. Przy-

¹⁰ List Ministra Finansów z 29 listopada 2003 r. kierowany do przedstawicieli władz samorządowych nr ST3-4820-81/2003.

¹¹ 27,6% to wartość udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych gwarantowana gminom treścią ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2003.

jęcie takiego rozwiązania przekłada się na zwiększenie możliwości absorpcji środków unijnych, co ze względu na członkostwo Polski w Unii Europejskiej jest niebywale istotne.

Następnym z kolei elementem odróżniającym rozwiązania wprowadzone w treści nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, od dotychczasowo obowiązujących regulacji jest fakt przypisania każdej z jednostek podziału terytorialnego kraju kwot dodatkowych środków obejmujących 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa, w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami¹².

Całkowicie odmienną kategorię środków budżetowych stanowią dochody o charakterze zewnętrznym. Obowiązująca do 31 grudnia 2003 r. ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2003 postulowała znaczące uzależnienie finansowe, w szczególności gmin, od transferów z budżetu państwa. Rozwiązanie takie było obustronnie niekorzystne. Po pierwsze z tego względu, że powodowało daleko idące ograniczenie w zakresie kreowania własnych źródeł pozyskania środków publicznych – niewynikające co prawda z zakazu generowania własnych dochodów, lecz z gwarancji i pewności otrzymania środków przekazywanych z budżetu państwa. Wskazany model odsuwał zatem na bok konieczność aktywności władz samorządowych w zakresie usprawniania i poprawy „wydajności” własnych źródeł dochodów. W konsekwencji przyczyniał się również do pogorszenia dbałości o tworzenie klimatu sprzyjającego prowadzeniu działalności gospodarczej na terenie gminy, a w rezultacie – utraty wpływów podatkowych.

Po drugie, „finansowanie” znaczących obszarów działalności samorządu terytorialnego przez skarb państwa było sprzeczne z przyjętą ideą rozdziału finansowego oraz instytucjonalnego (podmiotowego) sektora rządowego od samorządowego. Stąd też wynika panujący ówczesnie pogląd o jedynie połowicznym wymiarze przeprowadzonej decentralizacji finansów publicznych.

Podstawowymi typami dochodów o charakterze zewnętrznym, przynależnych gminom są subwencje ogólne i dotacje celowe. Powszechnie dostrzegalne rozróżnienie pomiędzy subwencją a dotacją, realizowane w oparciu o aspekt obligatoryjności i fakultatywności ich przekazania, zostało bardzo znacząco podkreślone za sprawą treści nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z jej brzmieniem (począwszy od 1 stycznia 2004 r.), subwencja przynależna gminom składa się z następujących części:

- wyrównawczej,
- równoważącej,
- oświatowej¹³.

Cześć wyrównawcza stanowi implikację aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej kraju postrzeganej przez pryzmat wspólnot samorządowych. Coraz intensywniej rysujące się zróżnicowanie w kwotach dochodów generowanych nie tylko przez gminy, ale i pozostałe jednostki samorządu tery-

¹² *List Ministra Finansów...*, *op.cit.*

¹³ Art. 7. ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

torialnego, sprawiło, że koniecznością stało się wprowadzenie systemu wyrównawczego, mającego na celu niwelowanie tak ewidentnych dysproporcji, a przez to również ochronę jednostek najsłabszych ekonomicznie. Dlatego też, kierując się dualizmem jednostek samorządu terytorialnego nie tylko w aspekcie dochodowym, ale również społecznym i gospodarczym, wprowadzona została kategoryzacja podmiotowa w obszarze systemu wyrównywania różnic w potencjale dochodowym. Natomiast sama likwidacja widocznych rozbieżności w obszarze finansów pomiędzy poszczególnymi gminami równoważona jest za sprawą części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej¹⁴.

Wyodrębnienie części równoważącej jest bezpośrednim następstwem rozwiązań wprowadzanych nową ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Kardynalnym celem jej utworzenia jest zabezpieczenie przed postępującą dysproporcją budżetów gminnych, jaka może wystąpić w związku z pojawieniem się nowego systemu finansowania niektórych zadań. Struktura owego systemu, a tym samym i podział części równoważącej subwencji ogólnej przynależnej samorządom lokalnym w roku 2004, określony został ustawowo. Począwszy od roku 2005 kompetencja w tym zakresie scedowana zostaje na ministra właściwego do spraw finansów publicznych, który po zasięgnięciu opinii, reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego, określa w drodze rozporządzenia szczegółowy sposób podziału części równoważącej subwencji ogólnej z uwzględnieniem, m.in. sytuacji finansowej samorządów.

Ostatnim elementem nowo ukształtowanej struktury subwencji przekazywanej z budżetu państwa na rzecz samorządu terytorialnego jest część oświatowa, która w przeciwieństwie do dwóch wcześniej omówionych składowych nie stanowi innowacji w dotychczasowej strukturze subwencji ogólnej.

Zgodnie z art. 27. i 28. ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, kwotę przeznaczoną na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala się co-rocennie w ustawie budżetowej w wysokości łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, nie mniejszej, niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym, skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych. W dalszej części regulacji ustawowych dotyczących problematyki rozdziału części oświatowej subwencji ogólnej prawodawca stwierdza, że sposób podziału charakteryzowanej części subwencji pomiędzy poszczególne jednostki podziału terytorialnego kraju określa w drodze stosownego rozporządzenia minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego. Od wartości części oświatowej subwencji ogólnej odliczana jest kwota rezerwy części oświatowej, która w roku 2004 wynosi 1%, a począwszy od 2005 r. 0,6%. Zgodnie z treścią ustawy, podział rezerwy części oświatowej subwencji dokonywany będzie do 30 listopada każdego roku, natomiast przekazanie poszczególnych części subwencji ogólnej odbywać się będzie w dwunastu ratach miesięcznych.

Pozostając w temacie dotyczącym dotyczących problematyki równoważenia dysproporcji w budżetach samorządów gminnych, należy dodać, że ustawa z 13 listopada 2003 r. wprowadziła

¹⁴ *List Ministra Finansów..., op.cit.*

również istotne zmiany w przedmiocie oddziaływania na poprawę sytuacji gmin najuboższych. Odzwierciedleniem tego typu rozwiązań jest zapis informujący o systemie wpłat gmin najbogatszych dokonywany na poczet gmin najuboższych, który od 1 stycznia 2004 r. rozciągnięty został na pozostałe jednostki podziału terytorialnego kraju.

Przeobrażenie struktury dochodowej to nie jedyna płaszczyzna funkcjonowania samorządów, w której dokonała się zauważalna progresja. Niewątpliwie korzystne przekształcenia dotyczące bezpośrednio katalogu dochodów budżetowych, a pośrednio również relacji pomiędzy sąsiadującymi ze sobą jednostkami podziału terytorialnego kraju, wprowadzone zostały za sprawą przepisów zachęcających gminy i powiaty do współdziałania i łączenia się ze sobą.

Zgodnie z zapisem ustawy w odniesieniu do gmin i powiatów powstałych wskutek połączenia dwóch lub więcej jednostek, wskaźnik udziału we wpływach z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych w okresie 5 lat, począwszy od 1 stycznia roku następującego po roku, w którym podjęto decyzję o połączeniu, będzie zwiększony o pięć punktów procentowych. Uzyskane w ten sposób dochody nie będą wliczane do systemu wpłat¹⁵.

Korzyści wynikające z połączenia ze sobą jednostek mają nie tylko wymiar stricte finansowy. Niewątpliwym profitem wynikającym z konsolidacji dwóch bądź więcej gmin lub powiatów jest możliwość bardziej efektywnego oddziaływania na potencjalną lokalizację podmiotów gospodarczych (a przez to pozyskiwanie nowych źródeł dochodów), kreowania podstaw społeczeństwa obywatelskiego czy w konsekwencji podejmowania wspólnych projektów i inicjatyw o wymiarze zarówno lokalnym, jak i ponad lokalnym. Wprowadzenie w życie charakteryzowanych rozwiązań rzutuje w znaczący sposób na jakość i skuteczność prowadzonej polityki budżetowej oraz otwartość organizacji (jaką niewątpliwie jest samorząd terytorialny) na możliwości kooperacji i współdziałania międzykomunalnego.

Diametralnie odmienną kategorią dochodów zewnętrznych stanowią przynależne samorządom dotacje. W przeciwieństwie do subwencji ogólnej, dotacje celowe nie stanowią obligatoryjnego źródła dochodów budżetowych w gminach, a ich umieszczenie w budżecie ma wymiar związany z realizacją konkretnego zadania. Stąd też dyspozycja ustawodawcy wyrażona w art. 54. ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż dochodami gminy mogą być dotacje celowe na realizację zadań zleconych oraz dofinansowanie zadań własnych. Równocześnie przyjęto rozwiązanie, że począwszy od 1 stycznia 2004 r. likwidacji ulegają te dotacje celowe, które dotychczas przeznaczane były na wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Ich wykonawstwo (wraz ze wskazaną datą) przekazano do realizacji na szczebel samorządu terytorialnego w ramach zadań własnych, przy jednoczesnym uzupełnieniu dochodów własnych o konieczne ku temu środki¹⁶.

¹⁵ *Ibidem.*

¹⁶ Poniżej zamieszczono wykaz zadań z zakresu administracji rządowej, które począwszy od 2004 roku przekazane zostały gminom jako zadania własne oraz zadań własnych, na które do końca 31 grudnia 2003 r. przekazywana była dotacja celowa z budżetu państwa, a które od 1 stycznia 2004 r., są finansowane z dochodów własnych gminy.

1. Zadania z zakresu administracji rządowej, które od 2004 r. zostały przekazane do realizacji jednostkom samorządu terytorialnego jako zadania własne:

Dopełnieniem przedstawionych rozwiązań jest zapis art. 8. ustawy z 13 listopada 2003 r., zgodnie z którym dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być dotacje celowe z budżetu państwa przekazywane z przeznaczeniem na:

- zadania z zakresu administracji rządowej oraz na inne zadania zlecone ustawami,
- zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej,
- usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, skutków powodzi i osuwisk ziemnych oraz skutków innych klęsk żywiołowych,
- realizację zadań wynikających z umów międzynarodowych,
- finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych objętych kontraktem wojewódzkim oraz zadań własnych wymienionych w art. 42., ust. 2. ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego,
- realizację zadań wynikających z umów międzynarodowych¹⁷.

Zaprezentowana konstrukcja regulacji dotyczących problematyki dotacji celowych, już na tym poziomie uogólnienia przedstawionych treści wskazuje na utrzymanie przewodniego założenia ustawodawcy dotyczącego zwiększenia stopnia samodzielności polityki budżetowej realizowanej na szczeblu samorządu terytorialnego. Zwiększenie udziału dochodów własnych w strukturze budżetu, ograniczenie kwot dotacji celowych oraz pobudzenie kreatywności władz samorządowych w obszarze efektywności gromadzonych dochodów – to wytyczne przyjęte jako aksjomat zapisów ustawowych dotyczących gospodarki środkami publicznymi na poziomie samorządów.

Wskazane rozwiązania stanowią zdecydowany krok naprzód w zakresie decentralizacji finansów publicznych. Jak wspomniano na początku artykułu, funkcjonująca do 31 grudnia 2003 r. ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 – 2003 sprawiała, że przeprowadzona decentralizacja finansów publicznych miała charakter fragmentaryczny, podtrzymywany za sprawą powiązania kas: centralnej i samorządowej. Takie rozwiązanie stanowiło niewątpliwie „legislacyjny zator” w kwestii budowania nowoczesnych struktur administracji publicznej, a wprowadzone doraźne rozwiązania – poprawiały zastaną sytuację tylko w nieznacznym stopniu.

a) Prawo energetyczne (art. 18.)

- Finansowanie oświetlenia dróg publicznych, dla których gmina nie jest zarządcą oraz dróg powiatowych, wojewódzkich i krajowych w miastach na prawach powiatu (rozd. 90015)

b) Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (art. 38., ust. 2. i 3.)

- Ewidencja pól biwakowych oraz ewidencja obiektów hotelarskich spełniających minimalne wymagania, co do wyposażenia, prowadzona jest przez wójta (burmistrza, prezydenta) jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej (rozd. 75011)

2. Zadania własne, na które do końca 31 grudnia 2003 r. przekazywana była dotacja celowa z budżetu państwa, a które od 1 stycznia 2004 r., są finansowane z dochodów własnych gminy:

a) Ustawa z 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (art. 10., ust. 1. i 2.)

- Wypłata dodatków mieszkaniowych (Rozdz. 85315);

¹⁷ *List Ministra Finansów..., op.cit.*

Odkładana przez długie lata reforma struktur sektora finansów publicznych pozostawia jeszcze wiele do życzenia. Należy jednak zauważyć, że wraz z wejściem w życie nowej ustawy regulującej zagadnienie dochodów budżetowych w samorządzie uczyniony został jeden z ważniejszych kroków w przedmiocie kreowania nowoczesnych i wydajnych podstaw działalności samorządu terytorialnego, w znacznym stopniu uniezależniających finansowo sektor samorządowy od transferu środków z budżetu państwa.

Analiza przekroju struktury dochodów w jednostkach samorządu terytorialnego pozwala stwierdzić, że począwszy od 1 stycznia 2004 r. (zgodnie z zapisami ustawowymi), dominującą rolę odgrywają dochody własne, a wśród nich – wpływy z podatków oraz udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, także subwencje ogólne.

Poddając inferencji zagadnienie dochodów o charakterze podatkowym, za zasadne uznać należy przeprowadzenie ich analizy w oparciu o meritum postanowień Konstytucji RP¹⁸. Zgodnie z przepisami ustawy zasadniczej, gmina dysponuje jedynie ograniczonym prawem w zakresie ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych¹⁹. Konstytucja RP za sprawą art. 164. stanowi, że gmina nie posiada możliwości samodzielnego wprowadzania w życie nowych podatków, a jej kompetencje zostały ograniczone do decydowania o elementach konstrukcji podatków i opłat już istniejących²⁰.

Takie sformułowanie regulacji ustawowych sprawia, że jednostki samorządowe pozbawione możliwości nakładania na społeczność lokalną nowych form opodatkowania muszą stymulować w sposób ciągły wzrost wydajności źródeł już istniejących. Dynamizacja owych działań musi być jednakże dokonywana w sposób rozważny. Nie można bowiem dążyć do tego, aby zwiększać kwoty wpływów poprzez notoryczne zwiększanie obciążeń podatkowych. Taka polityka gminy stwarzałaby nieprzychylny warunki dla kreowania podłoża lokalnych inicjatyw przedsiębiorczych i powodowałaby odpływ strumienia potencjalnych wpływów budżetowych poza granice gminy (a zatem wywoływałaby analogiczne skutki, jak nakładanie nowych podatków). Dlatego też przy ustalaniu założeń polityki budżetowej w obszarze podatków lokalnych wspólnoty samorządowe powinny mieć przede wszystkim na uwadze dłuższą perspektywę czasu. Krótkie i doraźne rozwiązania nie są w stanie skutecznie pobudzić lokalnej gospodarki. Ponadto niewłaściwie obrane kierunki w przedmiocie polityki finansowej w gminie rodzą negatywne skutki odczuwalne przez wspólnotę lokalną częstokroć przez kolejne lata, zamykając się niekiedy dopiero z upływem kadencji władz lokalnych tj. wraz ze zmianą orientacji polityki budżetowej w gminie.

Bezsprzecznie najważniejszym składnikiem dochodów o charakterze fiskalnym są udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa (podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych). Funkcjonujący od początku 2004 r. mechanizm „wymuszający” gospodarność środkami publicznymi rzutuje w bezpośredni sposób na całość struktury dochodowej w samorządzie gminnym. Bezpośrednim tego przykładem jest chociażby egzemplifikacja

¹⁸ DzU z 1997 r., nr 78, poz. 483.

¹⁹ B. Brzeziński, W. Matuszewski, W. Morawski, A. Olesińska, *dz. cyt.* s. 144.

²⁰ *Ibidem*, s. 145.

wpływów z udziału w podatkach dochodowych, których wielkość jest wprost proporcjonalnie uzależniona od kreatywności władz samorządowych oraz dbałości o środowisko lokalnych przedsiębiorców (inwestorów). Rozwój inicjatyw gospodarczych na terenie gminy powodował będzie wzrost wpływów podatkowych, a część tychże wpływów w postaci udziałów otrzymywać będzie gmina²¹. Fakt ten jest niezwykle istotny również z tego względu, że zwiększenie udziałów we wpływach z podatków dochodowych przynależnych samorządom, nie może być traktowane jako „substytut” kreatywności i dbałości o własne źródła dochodów. Istotne jest bowiem to, że oprócz transferu dodatkowych kwot z budżetu centralnego – wspólnotom samorządowym przekazane zostały również dodatkowe zadania, które mają być z nich realizowane. W rezultacie transfer dodatkowych środków nie jest tożsamy z realnym wzrostem dochodów w samorządach, a o rzeczywistej poprawie sytuacji dochodowej w gminach decydować będzie polityka władz lokalnych.

III. Dochody o charakterze prywatnoprawnym i przychody budżetowe

Autonomiczną kategorię dochodów budżetowych w samorządzie terytorialnym stanowią dochody prywatnoprawne, uzyskiwane z tytułu przynależnego gminie mienia komunalnego. Gmina, jako „właściciel”, może je dzierżawić, wynajmować, jak również oddawać w użytkowanie wieczyste. Inaczej rzecz biorąc „(...) dochody oparte na tytule prywatnoprawnym to takie, które państwo pobiera występując w roli dominium, czyli właściciela lub przedsiębiorcy, który pobiera dochody jako wierzyciel zobowiązań powstałych na podstawie umów cywilnoprawnych”²².

Zdecydowanie najpowszechniejszym źródłem dochodów o charakterze prywatnoprawnym są czynsze płacone przez dzierżawców, najemców pojedynczych lokali bądź całych nieruchomości będących własnością gminy. W dalszej kolejności do charakteryzowanej kategorii wpływów budżetowych zaliczyć należy środki otrzymane z tytułu sprzedaży nieruchomości oraz odsetki i dywidendy z udziału w zyskach spółek prawa handlowego.

Całkowicie odrębnym źródłem dochodów są wpływy do budżetu, będące wynikiem prowadzonej przez gminę działalności gospodarczej. Ta składowa katalogu dochodów budżetowych jest szczególnie istotna również z tego powodu, że zbliża gminę (a zatem podmiot publicznoprawny) do „wizerunku” właściwego organizacji – przedsiębiorstwa, którego nadrzędnym celem działalności jest samowystarczalność finansowa. Zagadnienie działalności gospodarczej na szczeblu samorządu terytorialnego podlega szczególnej regulacji za sprawą przepisów ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej²³.

W ramach prowadzonej działalności gospodarczej jednostka samorządu terytorialnego może posługiwać się przynależnym jej mieniem komunalnym. „Gmina może prowadzić działalność gospodarczą służą-

²¹ *Ibidem*, s. 145.

²² C. Kosikowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2001, s. 130.

²³ DzU z 1997 r., nr 9, poz. 43, z późn. zm.

ca realizacji zadań jej przypisanych. Dochody z prowadzonej przez gminę działalności gospodarczej to wpłaty nadwyżek dochodów nad wydatkami należących do gminy zakładów budżetowych”²⁴.

Wskazany zapis pozwala sądzić, że działalność gospodarcza gmin nie ma charakteru stricte zarobkowego, a jej wymiar zawęża się do zapewnienia mieszkańcom świadczeń w sferze użyteczności publicznej, której przejawami są najczęściej: dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, centralne ogrzewanie, komunikacja miejska itp. Wyjątkiem od tychże regulacji są postanowienia ustawy o gospodarce komunalnej, która w określonych prawem przypadkach, powodowanych zaistnieniem wskazanych ustawowo przesłanek, znosi zakaz prowadzenia przez gminy działalności gospodarczej wyłącznie w sferze użyteczności publicznej. Do wspomnianych okoliczności zaliczyć należy: występujące łącznie niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym oraz wysoki stopień bezrobocia, określony rodzaj działalności gospodarczej (np. bankowość, ubezpieczenia, doradztwo, działalność wydawnicza), ale też całkowicie ogólne przesłanki, np. Inne, ważne sprawy gminy²⁵.

Równocześnie prawodawca za sprawą treści zawartych w powołanej powyżej ustawie określił formy organizacyjno-prawne, w jakich owa działalność może być realizowana. W sferze użyteczności publicznej działalność gospodarcza może być prowadzona w formie: zakładu budżetowego, spółki prawa handlowego, umowy cywilnoprawnej o świadczenie usług przez osoby fizyczne bądź prawne. Natomiast w pozostałym zakresie obejmującym prowadzenie działalności innej, aniżeli użyteczność publiczna, właściwa jest wyłącznie forma kapitałowej spółki prawa handlowego.

Omówione dotychczas źródła dochodów budżetowych w samorządzie gminnym łączy wspólna cecha, a mianowicie – bezzwrotność. Analiza ostatniej ze składowych struktury budżetu gminy wykazuje całkowicie inną specyfikę. Przychody z tytułu pożyczek, kredytów oraz wpływy z emisji komunalnych papierów wartościowych stanowią przykład środków o charakterze zwrotnym. Najbardziej popularnymi formami przychodów budżetowych w samorządach są kredyty i pożyczki. Każde ze wskazanych źródeł wpływów budżetowych, choć na pozór zbliżone do siebie podlega unormowaniu za pośrednictwem całkowicie odrębnych przepisów rangi ustawowej. Umowa pożyczki jest regulowana za sprawą przepisów Kodeksu cywilnego²⁶, natomiast umowa kredytu – ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe²⁷. Nie mniej ważnym czynnikiem różnicującym obie formy przychodów budżetowych gminy jest kryterium podmiotu upoważnionego do udzielenia kredytu bądź pożyczki. Kredytu może udzielić tylko i wyłącznie bank, natomiast pożyczkę przyznają zarówno bank jak i inne podmioty, np. skarb państwa, a także państwowe fundusze celowe²⁸.

Zaprezentowane rozróżnienie nasuwa równocześnie odpowiedź wyjaśniającą cel i przedmiot wykorzystania zwrotnych form wpływów budżetowych. Zarówno kredyty, jak i pożyczki, mają na celu

²⁴ *Ibidem*, s. 146.

²⁵ Na podstawie art. 10. ustawy o gospodarce komunalnej.

²⁶ DzU z 1964 r., nr 16, poz. 93, z późn. zm.

²⁷ DzU z 2002 r., nr 72, poz. 665, z późn. zm.

²⁸ A. Borodo, *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1997, s. 141.

sfinansowanie wydatków nieznajdujących pokrycia w dochodach własnych gminy. Zdecydowanie najczęstszym kierunkiem wykorzystywania kredytów i pożyczek jest konieczność pokrycia występującego w ciągu roku niedoboru budżetowego. Wymiar w jakim rozpatrywać należy czas korzystania z otrzymanych w ten sposób środków, nie przekracza jednego roku budżetowego – zobowiązanie powinno zostać spłacone wraz z jego zakończeniem. Odnośnie krótkoterminowego niedoboru budżetowego gwoli wyjaśnienia dodać należy, że jest on zazwyczaj następstwem nierytmicznego gromadzenia oraz wydatkowania dochodów budżetowych, co w konsekwencji prowadzi do „zaburzeń” po stronie płynności finansowej i ostatecznie skutkuje deficytem. Niezależnie od tego kredyty i pożyczki mają również za zadanie pokrycie deficytu budżetowego. Kwestia szczegółowych regulacji dotyczących wskazanej problematyki podlega unormowaniu w drodze ustawy o finansach publicznych²⁹.

Oznacza to zatem, iż zagadnienie zadłużenia w samorządzie terytorialnym nie zostało pozostawione gestii przypadku. Wręcz przeciwnie – prawodawca za sprawą zapisów art. 113. (i nast.), ustawy o finansach publicznych tworzy przejrzysty układ przepisów budujących ramy „bezpiecznego zadłużania się”, stanowiąc, że łączna kwota przypadających do spłaty w danym roku budżetowym rat kredytów i pożyczek, nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego. Jednocześnie w przypadku, kiedy łączna kwota państwowego długu publicznego powiększona o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych do produktu krajowego brutto (PKB) przekroczy 55%, to kwota przypadających do spłaty w danym roku budżetowym rat kredytów i pożyczek nie może przekroczyć 12% planowanych dochodów jednostki samorządu terytorialnego, chyba że obciążenia te w całości wynikają z zobowiązań zaciągniętych przed datą ogłoszenia tejże relacji³⁰. Dodatkowo art. 114. cytowanej ustawy stanowi, że łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekraczać 60% dochodów tej jednostki w tymże roku budżetowym³¹.

Kwintesencją regulacji dotyczących kredytów i pożyczek jest zapis, zgodnie z którym maksymalna wysokość pożyczek krótkoterminowych oraz zobowiązań wynikających z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych powinna być określona przez radę gminy w uchwale budżetowej.

Drugą składową katalogu przychodów budżetowych są emitowane przez gminę papiery wartościowe – obligacje komunalne. Szczegółowe unormowania dotyczące problematyki związanej z emisją oraz wykupem obligacji znalazły rozwinięcie w przepisach ustawy z 29 czerwca 1995 r. o obligacjach³², jednakże podstawową regulacją w przedmiocie obligacji komunalnych jest zapis art. 112., ust. 2. ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być pokryty przychodami pochodzącymi ze sprzedaży papierów warto-

²⁹ DzU z 2003 r., nr 15, poz. 148, z późn. zm.

³⁰ Na podstawie art. 12. i 113. ustawy o finansach publicznych.

³¹ Na podstawie art. 114. ustawy o finansach publicznych.

³² DzU z 2001 r., nr 120, poz. 1300, z późn. zm.

ściowych wyemitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego³³. Następnie w art. 124., ust. 2., pkt 1. prawodawca stanowi, że uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego może zawierać upoważnienie dla jej organu wykonawczego do emisji papierów wartościowych na pokrycie występującego w ciągu roku budżetowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego³⁴. Zapisy ustawy o finansach publicznych wskazują jako cel emisji papierów wartościowych finansowanie deficytu budżetowego, nie mniej jednak obligacje komunalne mogą stać się niezwykle ważnym narzędziem zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych³⁵ również w innych obszarach, takich jak: finansowanie inwestycji infrastrukturalnych (np. wodociągów i kanalizacji)³⁶ oraz pokrycie wydatków bieżących³⁷.

Analiza przepisów ustawowych wskazuje, że pomiędzy kredytem a emisją obligacji dostrzegalne są pewne podobieństwa. Za pozyskiwaniem środków finansowych drogą emisji obligacji, a nie zaciąganiem kredytu, przemawiają m.in. następujące powody:

1. Pozyskiwanie pieniędzy w długim okresie może okazać się o wiele tańsze od zaciągnięcia kredytu bankowego.
2. Na rynku kapitałowym wśród instytucji finansowych jest coraz większa konkurencja, stwarza to możliwość dokonania wyboru i negocjowania warunków emisji.
3. Częstotliwość płacenia odsetek, co wiąże się z kosztem pieniądza w czasie.
4. Uzyskanie przy emisji obligacji gminnych efektu marketingowego oraz całkowitej przejrzystości finansowej, co w przeciwieństwie do kredytu pozwala podnieść wiarygodność gminy w oczach inwestorów.
5. Emisja obligacji daje możliwość samodzielnego określenia warunków zaciągania pożyczki, dostosowując je do potrzeb i możliwości emitenta³⁸.

Samorządy gminne, podejmując decyzję o emisji obligacji komunalnych, mają szansę uzyskać potrzebny kapitał bezpośrednio z rynku. Wygenerowane w ten sposób środki mogą być przeznaczone na realizację zadań nieznajdujących pokrycia w innych źródłach finansowania. Decyzja o emisji obligacji komunalnych podejmowana jest przez radę gminy, a organizacją i przygotowaniem niezbędnej dokumentacji zajmuje się organ wykonawczy. Emisja obligacji komunalnych wymaga dopełnienia jeszcze jednej powinności. Przed podjęciem uchwały o emisji obligacji komunalnych emitent powinien w tejże kwestii otrzymać pozytywną opinię od regionalnej izby obrachunkowej, natomiast sama uchwała o emisji obligacji powinna określać zasady ich zbywania, nabywania i wykupu przez wójta

³³ Na podstawie art. 112., ust. 2. ustawy o finansach publicznych.

³⁴ Na podstawie art. 124., ust. 2. pkt 1. ustawy o finansach publicznych.

³⁵ Zob. więcej na ten temat: A. Myczkowska, *Obligacje komunalne – nowi emitenci i nowe cele programów. Rekordowy rok*, „Rzeczpospolita” z 24-26 grudnia 2001 r.

³⁶ W. Grześkiewicz, *Analiza wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego i źródeł ich finansowania w latach 1997 – 2000*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 11, s. 50-51.

³⁷ *Rynek pieniężny i kapitałowy*, red. I. Pyka, Wydawnictwo Uczelniane Akademii Ekonomicznej im. Karola Adameckiego, Katowice 2000, s. 249 i nast.

³⁸ W. Grześkiewicz, *op.cit.*, s. 51.

gminy (burmistrza, prezydenta), a także klauzulę dotyczącą form zabezpieczenia zobowiązania, jakim są obligacje. Całkowicie odrębny akt prawny reguluje kwestię zasad dopuszczenia emitowanych przez gminę papierów wartościowych do publicznego obrotu. Jest nim ustawa z 21 sierpnia 1997 r. Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi³⁹.

Oprócz przedstawionych powyżej zalet charakterystycznych dla obligacji komunalnych, ich emisja ma również wady. Pierwszą z nich jest forma zabezpieczenia, którą stanowią przyszłoroczne dochody podatkowe, jak również pozostałe dochody samorządu gminnego, w stosunku do których nigdy nie ma stuprocentowej pewności ich realizacji. Następnym minusem pozyskania środków za sprawą emisji obligacji komunalnych jest czasochłonny proces autoryzacji emisji. Sytuacja taka sprawia, że gminy, które potrzebują szybko i sprawnie skorzystać z dodatkowych środków budżetowych, dyskredytują tę formę pozyskiwania dochodów. Ostatecznie należy również pamiętać, że obligacje komunalne są bardzo silnie skorelowane z procesami zachodzącymi w polityce pieniężnej na szczeblu kraju, dlatego też każdorazowy spadek inflacji i obniżka stóp procentowych mogą spowodować, że cena kredytu będzie o wiele bardziej korzystniejsza, aniżeli cena emisji obligacji⁴⁰. Dodatkowo, jeżeli wliczyć czas, jaki pochłania proces przygotowania, a następnie przeprowadzenia emisji obligacji oraz pozostałe czynniki jemu towarzyszące – bezdyskusyjnie lepsze okazują się być alternatywne (łatwiej dostępne) formy pozyskiwania dodatkowych kwot środków pieniężnych, w tym właśnie kredyty długoterminowe. Jako finalny element niejednokrotnie odstręczający i deprymujący władze lokalne od korzystania z obligacji komunalnych, podać należy mało czytelny stan prawny⁴¹. Wymienione czynniki rozpatrywane łącznie sprawiają, że rynek obligacji komunalnych w Polsce wciąż nie cieszy się jeszcze zbyt dużym zainteresowaniem. Nie mniej jednak kierunki zmian w prawodawstwie i systemie gospodarczym kraju sprawiają, że ta forma pozyskiwania środków staje się coraz bardziej atrakcyjna, a przez to pożądana przez władze samorządowe.

IV. Konkluzje i wnioski

Podsumowując zagadnienie struktury dochodów w budżetach gminnych, należy stwierdzić, że rozwiązania wprowadzone za sprawą ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego stanowią wyraz zdecydowanej progresji w dotychczasowych regulacjach dotyczących omawianej problematyki. Powołana ustawa stanowi kontynuację rozpoczętego jeszcze w latach 90. procesu decentralizacji finansów publicznych. Zapisy ustawowe, choć w pewnym wymiarze jeszcze przejściowe na drodze do osiągnięcia właściwego modelu finansów samorządowych,

³⁹ DzU z 2002 r., nr 49, poz. 447, z późn. zm.

⁴⁰ W. Grześkiewicz, *op.cit.*, s. 52.

⁴¹ M. Al-Kaber, *Obligacje komunalne jako forma zasilania budżetu gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 12, s. 31.

już na tym etapie wskazują na dalekowzroczność i ekonomiczną poprawność w zakresie konstruowania reformowanego systemu finansów samorządowych.

Ustawienie środka ciężkości struktury dochodowej w budżetach samorządowych po stronie dochodów własnych wywołuje wiele pozytywnych zjawisk w obszarze samorządowej gospodarki środkami publicznymi. Przewaga dochodów własnych to przede wszystkim konieczność umiejętnego podejścia do kwestii kreowania macierzystych źródeł wpływów budżetowych w oparciu o wytyczne efektywności i wydajności, które do tej pory nie zawsze stanowiły wyznacznik lokalnej gospodarki finansowej. Po wtóre, samodzielność w zakresie kreowania własnych źródeł dochodów budżetowych, to również większe możliwości oddziaływania na sytuację społeczno-gospodarczą w gminie. Znajomość struktury lokalnych potrzeb oraz środowiska gminnych przedsiębiorców sprawiają, że gminy, jako podmioty odpowiedzialne za samodzielne generowanie dochodów budżetowych a jednocześnie ich dysponenci, podchodzić będą do gospodarki środkami budżetowymi w sposób bardziej odpowiedzialny i przemyślany. Elementem ilustrującym wskazaną prawidłowość jest fakt, że zawsze dochody pozyskane autonomicznie są wydawane z większą gospodarnością i pieczołowitością, a przy tym – mniejszym rozmachem, co z kolei eliminować będzie marnotrawstwo w obszarze dyspozycji środkami publicznymi.

Zaprezentowane powyżej czynniki przemawiające na korzyść wprowadzonych rozwiązań ustawowych stanowią tylko pewną część odczuwalnych profitów będących wynikiem modernizacji przepisów dotyczących gospodarki środkami publicznymi na szczeblu lokalnym. Ewolucja w ustawodawstwie krajowym rzutuje również na płaszczyznę współpracy Polski z pozostałymi krajami Unii Europejskiej, tworząc tym samym pomost instytucjonalno-prawny łączący ze sobą struktury organizacyjne w kraju i pozostałych państwach UE-25. Większe kwoty dochodów własnych zabezpieczają możliwość uzyskania dofinansowania ze strony UE. Ponadto samodzielność w zakresie generowania własnych źródeł dochodów budżetowych należy potraktować również jako swego rodzaju egzamin z umiejętności gospodarowania kwotami dochodów budżetowych. Innymi słowy, konieczne jest odpowiedzenie na pytanie, czy samorządność (w obszarze gospodarki budżetowej) idzie w parze z gospodarnością środkami publicznymi? Czy władze samorządowe będą umiały wykorzystać przyznaną im większą, aniżeli dotychczas, autonomię w zakresie kreacji wpływów budżetowych, a przez to – czy są one na tyle dojrzałe instytucjonalnie, aby stawić czoło wymogom mechanizmu rynkowego?

Zarówno te, jak i wiele innych pytań, pozostają w chwili obecnej bez odpowiedzi. Wstępne informacje dotyczące monitoringu wdrożenia w życie nowej ustawy zdają się potwierdzać założenia ustawodawcy dotyczące poprawy sytuacji finansowej w samorządzie, a uzyskane wyniki stanowią implikację założeń przyjętych na etapie planowania rozwiązań ustawowych. Na podstawie zgromadzonych danych statystycznych tylko za pierwszy kwartał obowiązywania przepisów nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, odnotować należy wiele pozytywnych symptomów świadczących o prawidłowej orientacji wprowadzonych zmian w zakresie polityki budżetowej w samorzą-

dach. Przyjmując za przykład dane szacunkowe Ministerstwa Finansów, ewidentnie zauważalne są prawidłowości, których osiągnięcie było intencją prawodawcy. Inferencja materiałów empirycznych⁴² pozwala na stwierdzenie, że dochody własne na szczeblu jednostek samorządu terytorialnego w pierwszym kwartale roku 2004 wyniosły 46,4% całości wpływów budżetowych, co stanowi wyraz ich ewidentnego wzrostu w relacji do pierwszego kwartału roku 2003 o wartość równą 10,3%. Zmniejszeniu uległa natomiast dotacja celowa oraz subwencja ogólna – odpowiednio o 4,5% oraz 5,8% całości dochodów budżetowych w relacji do analogicznego okresu w roku 2003. Wskazane wartości odzwierciedlają znaczącą poprawę w obszarze autonomii dysponowania środkami publicznymi na szczeblu samorządów, a obrane kierunki zmian, w jakich profilowana jest gospodarka budżetowa, wskazują na właściwą intencjonalność zamierzeń legislacyjnych.

Zaprezentowane prawidłowości będące rezultatem przyrównania dochodów osiągniętych przez wszystkie jednostki podziału terytorialnego łącznie przekładają się na wyniki generowane przez każdą z nich z osobna. Sytuacja ta jest szczególnie widoczna na szczeblu gminnym. Stąd też w pierwszym kwartale 2004 r., poziom dochodów własnych w gminach osiągnął pułap 46,4% ogółu wpływów budżetowych w samorządzie, co stanowiło o ich 5,3-procentowym wzroście w relacji do analogicznego okresu roku 2003. Podobnie, jak w odniesieniu do ogółu jednostek samorządu terytorialnego ocenianych łącznie, również w przypadku gmin nastąpił zauważalny spadek wartości dotacji celowych z poziomu 8,8% ogółu dochodów budżetowych w pierwszym kwartale roku 2003 do 5,5% dochodów w analogicznym okresie roku 2004. Nie mniej korzystnie prezentuje się również wykonanie założonego planu dochodów na rok 2004, rozpatrywanego w ujęciu kwartalnym. Realizacja dochodów w budżetach gminnych po upływie pierwszych trzech miesięcy 2004 r. wyniosła 28,7% założonego planu i była wyższa o 0,2% w stosunku do tego samego okresu w 2002 r. oraz o 0,6% od wykonania planu dochodów w pierwszym kwartale roku 2003.

Finalnie, biorąc pod uwagę strukturę dochodów po pierwszym kwartale roku 2004 odnoszoną do wszystkich jednostek podziału terytorialnego kraju ogółem, należy stwierdzić, że dochody własne i subwencja ogólna stanowią łącznie 91,4% całości środków budżetowych. Dla porównania, dotacje celowe obejmują zaledwie 8,6% ogółu wpływów budżetowych w samorządach. Bezpośrednim odzwierciedleniem rezultatów wdrażanych rozwiązań w obszarze konstrukcji struktury dochodowej w samorządzie są dane statystyczne z analizy, których wynika, że do końca 2004 r. jednostki samorządu terytorialnego planują przeznaczyć na wydatki majątkowe środki o 3 000 mln zł większe, aniżeli kwoty wydatkowane na ten cel rok wcześniej.

Wstępne informacje opisujące wykonanie budżetów na szczeblu lokalnym są niewystarczające, aby można było obiektywnie stwierdzić, czy przyjęte rozwiązania okazały się być w pełni trafne. O efektywności przyjętych rozwiązań dotyczących progresywnej konstrukcji struktury dochodów

⁴² Informacja o skutkach obowiązywania ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU z 2003 r., nr 203, poz. 1966, Warszawa, czerwiec 2004 r.

w samorządzie terytorialnym można będzie zatem mówić dopiero po zakończeniu rocznego okresu sprawozdawczego, kiedy znane będą wyniki finansowe działalności gmin za cały rok budżetowy. Okres jednego roku pozwala bowiem na analizę nie tylko wartości kwotowych koniecznych dla implikacji sytuacji dochodowej w samorządach, ale co znacznie ważniejsze odwzorować trendy kształtowania się analizowanych zmiennych, które w znaczący sposób rzutują na kierunki ewolucji zmian w strukturze dochodowej na szczeblu samorządów.