

MAGDALENA ŁYSZKIEWICZ

Znaczenie samodzielności dochodowej

Samodzielność finansowa gminy jest niezbędnym warunkiem jej harmonijnego i zrównoważonego rozwoju. Dlatego podstawą podejmowania decyzji finansowych powinno być racjonalne gospodarowanie posiadanymi środkami.

Samodzielność finansowa stanowi odrębną instytucję i jednocześnie zasadę finansów lokalnych. Zakres samodzielności finansowej określony jest w formie gwarancji konstytucyjnych. Konstytucja RP zapewnia bowiem wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego (JST) udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań (art. 167 ust. 1) oraz wprowadza zasadę, że zmiany w zakresie zadań i kompetencji JST następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych (art. 167 ust. 4). **Samodzielność ta nie ma jednak charakteru absolutnego i może zostać ograniczona w drodze ustawowej.** Chodzi przede wszystkim o to, by ingerencja ustawodawcy w sferę samodzielności gmin nie była nadmierna oraz znajdowała uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i wartościach.

Samodzielność w prowadzeniu samorządowej gospodarki finansowej nie oznacza zatem pełnej dowolności w pobieraniu dochodów i dysponowaniu nimi. Samodzielność finansowa nie odnosi się do sfery tworzenia i kształtowania podstaw prawnych gospodarki finansowej, lecz do sfery stosowania prawa oraz do kreowania w ich ramach samodzielnej polityki finansowej. Istotną rolę w tym zakresie odgrywa **zasada prymatu dochodowej strony budżetu nad wydatkami**, zgodnie z którą poziom wydatków budżetowych samorządu jest zdeterminowany raczej możliwościami finansowymi niż skalą potrzeb.

Dochody gmin

Analiza zmian dochodów gmin wyrażona w cenach stałych wykazuje, że **w latach 2006–2011 w gminach nastąpił realny wzrost dochodów ogółem o prawie 24%**. Najważniejszym czynnikiem wzrostu było zwiększenie dotacji o ponad 47% oraz wpływów z dochodów własnych o ponad 18%. Dochody z tytułu subwencji wzrosły natomiast o 16%.

Oceniając samodzielność dochodową gmin w Polsce, w pierwszej kolejności należy przywrócić się strukturze dochodów. Jest to o tyle istotne, że wyposażenie poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego w stałe i efektywne źródła dochodów jest elementem, który rzutuje na zachowanie samodzielności jednostki. **Swobodę w kształtowaniu polityki finansowej zapewnia odpowiedni poziom dochodów własnych.** Powinien on być jak najwyższy, dzięki czemu gminy mogą

samodzielnie dysponować składnikami swego majątku, co w konsekwencji prowadzi do ich stabilnego rozwoju. W latach 2006–2011 udział dochodów własnych w dochodach ogółem kształtował się rokrocznie na poziomie ok. 45%. Największą grupą wśród dochodów własnych były dochody z tytułu udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa (obecnie wynoszą one ponad 32–37%). Dla tej grupy dochodów odnotowano również najwyższą dynamikę. W ciągu ostatnich sześciu lat realnie wzrosły one o ponad 28%. Ważną kategorię dochodów stanowią również dochody z podatku od nieruchomości, które wzrosły o ponad 13%.

Często jednak jest tak, że władze lokalne prowadzą politykę maksymalnego obniżania lokalnych obciążeń fiskalnych, rezygnując tym samym ze znacznej części potencjalnie należnych wpływów. Jest to polityka niekorzystna dla gmin, gdyż, z jednej strony, tracą one bezpowrotnie możliwość realizacji niektórych zadań publicznych, z drugiej zaś, rezygnują z tworzenia świadomości podatkowej, która wydaje się kluczowa z punktu widzenia ekonomicznej racjonalności postulowanych procesów decentralizacji finansów publicznych oraz decentralizacji polskiego systemu podatkowego.

Tym bardziej niepokoi fakt, że w latach 2006–2011 mieliśmy do czynienia jedynie z 7-proc. wzrostem dochodów z majątku. W 2011 roku stanowiły one jedynie 12% dochodów ogółem, podczas gdy jeszcze w 2006 roku – 14%. Jak już wspomniano, gminy mają największy wpływ na dochody z tego tytułu głównie dzięki możliwości ustalania ich struktury rzeczowej i czasowej.

Pozostałe dochody budżetu gminy to transfery. Udział dotacji i subwencji w dochodach ogółem wyniósł w 2011 roku odpowiednio ok. 31% i 24%.

UWAGA!

Warto zauważyć, że rozdział transferów między poszczególne gminy zależy w dużej mierze od władz państwowych, co powoduje wzrost niepewności co do terminów i kwot uzyskania tych środków.

W odniesieniu do subwencji udzielanych gminom można mówić o względnej przewidywalności dochodów z tego tytułu. Wskaźnik ich realizacji ustabilizował się na stałym, niewiele wyższym od zakładanego, poziomie, co wynikało głównie z faktu, że przekazanie

Tabela. Podstawowe wskaźniki samodzielności dochodowej gmin w Polsce (ceny stałe)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Wskaźniki dochodowe						
Dochody ogółem na 1 mieszkańca (w zł)	1 604,879	1 725,98	1 809,881	1 819,137	1 959,09	1 968,1
Dochody własne na 1 mieszkańca (w zł)	760,423	854,435	891,461	841,739	874,13	895,147
Wolne środki brutto (w zł)	11 093,9	13 266,3	13 642,1	11 832,7	13 097,9	14 396,6
Wolne środki brutto/dochody ogółem × 100 (w %)	18,1	20,2	19,8	17,0	17,4	19,0
Wskaźniki struktury dochodów (w %), w tym:						
Dochody własne/dochody ogółem × 100 (w %)	47,4	49,5	49,3	46,3	44,6	45,5
Wpływy z podatków i opłat lokalnych/dochody ogółem × 100 (w %)	19,3	19,1	18,7	18,3	17,0	17,3
Udziały w podatkach stanowiących dochody państwa/dochody ogółem × 100 (w %)	15,2	17,4	18,2	16,3	14,8	15,7
Subwencje/dochody ogółem × 100 (w %)	32,6	31,1	32,0	33,9	31,6	30,7
Dotacje/dochody ogółem × 100 (w %)	20,0	19,2	18,8	19,8	24,0	23,8
Wskaźniki równowagi budżetowej						
Wskaźnik samodzielności finansowej (w %)	46,1	50,3	48,8	42,9	40,5	43,3
Wskaźnik stabilności finansowej (w %)	63,0	67,2	49,0	63,4	67,2	75,2
Wpływy z podatków lokalnych/wydatki ogółem × 100 (w %)	18,8	19,4	18,5	17,0	15,4	16,5
Udziały w podatkach stanowiących dochody państwa/wydatki ogółem × 100 (w %)	14,8	17,7	18,1	15,1	13,4	15,1
Subwencje/wydatki ogółem × 100 (w %)	31,7	31,9	31,7	31,4	28,4	29,2
Dotacje/wydatki ogółem × 100 (w %)	19,4	19,5	18,6	18,4	21,8	22,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów gmin

poszczególnych kwot subwencji nie jest uzależnione od decyzji organów administracyjnych państwa. Zgodnie z przepisami prawa finansowego należą się one poszczególnym gminom, powiatom i województwom automatycznie, zgodnie z określonymi procedurami.

Wskaźnik równowagi budżetowej

Dla właściwej oceny samodzielności dochodowej gminy, oprócz analizy struktury dochodów budżetowych, istotne jest oszacowanie wskaźników równowagi budżetowej, a w szczególności wskaźników samodzielności i stabilności finansowej. Z zaprezentowanych w tabeli danych wynika, że w analizowanym okresie mamy do czynienia z prawie **3% spadkiem wskaźnika samodzielności finansowej**, który w latach 2006–2011 kształtował się na poziomie 46,1–43,3%. Wskaźnik ten ma interpretację nieoznaczoną pod względem skali przyjmowanych wartości, trudno zatem jednoznacznie ocenić, czy jego maksymalizacja jest zjawiskiem korzystnym. Należy jednak zwrócić uwagę, że **coraz trudniejsze warunki prowadzenia działalności przez gminy spowodowały zwiększone uzależnienie budżetów gmin od transferów budżetowych**.

Poza opisanymi tendencjami, w omawianym okresie odnotowano jednocześnie **wzrost wartości wskaźnika stabilności finansowej**, z 63% w 2006 roku do 75,2% w roku 2011. Wskaźnik ten ilustruje zjawisko stabilności zasilania budżetów gmin. Zarówno dochody własne,

jak i kredyty długoterminowe są niekonijunkturalnymi źródłami finansowania, na których można oprzeć budżet bez ryzyka ich zmniejszenia, cofnięcia czy konieczności natychmiastowej spłaty. Rzeczą dyskusyjną (tak jak w przypadku wskaźnika samodzielności finansowej) jest jego racjonalny poziom, który powinien zależeć w głównej mierze od strategii finansowania projektów inwestycyjnych przyjętej dla gmin. Niestety, takich strategii dla wielu jednostek do tej pory nie wypracowano.

Konsekwencją przedstawionej sytuacji jest poważny wzrost zadłużenia gmin, wpływający na swobodę w projektowaniu wydatków inwestycyjnych.

Samodzielność i niezależność prowadzenia działalności gospodarczej przez gminę jest niezbędnym warunkiem jej funkcjonowania w ramach rynku konkurencyjnego. Posiadanie osobowości prawnej, realizacja zadań własnych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność oraz dysponowanie własnym majątkiem i własnym systemem finansowym, który, notabene, powinien być niezależny od finansów państwa, prowadzi do harmonijnego i zrównoważonego rozwoju. Chociaż gmina nie jest nastawiona na maksymalizację zysku, lecz zaspokajanie zbiorowych potrzeb publicznych, to racjonalne gospodarowanie posiadanymi środkami finansowymi, przy zachowaniu nadrzędności interesu publicznego, powinno się stać głównym celem podejmowania decyzji finansowych przez władze samorządowe. ■

Autorka jest ekspertem specjalizującym się w problematyce finansów publicznych