

Małgorzata Galecka

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

ZASADY PODZIAŁU ŚRODKÓW PUBLICZNYCH MIĘDZY PAŃSTWO I SAMORZĄD TERYTORIALNY

Streszczenie: Podział dochodów publicznych między sektor rządowy i sektor samorządowy jest jednym z głównych elementów kształtowania zdecentralizowanego systemu finansów publicznych. Podział dochodów między dwie sfery finansów publicznych oraz dobór źródeł i form prawnych dochodów określony jest ustawowo. Natomiast zagadnienia podziału środków publicznych nie zostały dotychczas sformułowane w żadnej ustawie. Podział ten powinien być dokonywany według zasad (kryteriów), z których część zawarta jest bezpośrednio w konkretnych przepisach prawnych, a inne wyrażone są jako intencja ustawodawcy lub są jedynie postulatami nauki, niezrealizowanymi w prawie.

Słowa kluczowe: pionowy podział dochodów, poziomy podział dochodów, zasada adekwatności, zasada wydajności, zasada elastyczności.

1. Wstęp

Utworzenie jednostek samorządu terytorialnego wywołało zagadnienie podziału dochodów publicznych pomiędzy państwo a samorząd. Podział dochodów publicznych między państwo – rozumiane jako sektor rządowy i sektor samorządowy – jest jednym z głównych elementów kształtowania zdecentralizowanego systemu finansów publicznych. Zagadnienie to po 1990 r. nie zostało wprost sformułowane w obowiązującym prawodawstwie ani nie zostało trwale rozwiązane w formie przyjęcia odpowiednio precyzyjnych reguł ustalenia zakresu przemieszczeń środków finansowych pomiędzy budżetem państwa a budżetami jednostek samorządu terytorialnego. Podział dochodów pomiędzy obydwie sektory administracji publicznej jest wprawdzie kwestią pierwszoplanową z punktu widzenia formalnoprawnego podziału źródeł dochodów publicznych, lecz ma charakter wtórny względem podziału zasobów finansowych będących do dyspozycji administracji publicznej [Augustyniak-Górna, s. 24]. Wyposażenie samorządu terytorialnego w odpowiednie dochody umożliwia funkcjonowanie tych wspólnot terytorialnych i pozwala im na wypełnianie zadań, dla których zostały powołane. Konieczne jest więc dokonanie podziału dochodów w drodze ustawy, zwłaszcza w przypadku podziału podatków między państwo, samo-

rząd terytorialny i inne wyodrębnione wspólnoty terytorialne [Borodo 2008, s. 16]. Ustawowe określenie źródeł dochodów państwa i jednostek samorządu terytorialnego ma na celu stabilizację zasad finansowania zadań oraz zapewnienie możliwości długookresowego planowania i wykonywania poszczególnych funkcji i zadań [Jastrzębska 2000, s. 31].

Przedmiotem rozważań artykułu są regulacje prawne dotyczące podziału dochodów publicznych między państwo a samorząd terytorialny w świetle następujących zasad: adekwatności dochodów i zadań, samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, wydajności dochodów oraz pewności i stabilności źródeł dochodów. W artykule wskazane zostały również liczne problemy związane z wdrożeniem wybranych zasad w sektor finansów publicznych oraz ich przestrzeganiem w praktyce.

2. Źródła standardów legislacyjnych podziału dochodów publicznych w państwie

W zakresie redystrybucji środków publicznych podstawowe znaczenie ma pionowy (wertikalny) podział dochodów publicznych pomiędzy poszczególne szczeble władz i dominuje nad poziomym (horyzontalnym) podziałem dochodów. Podział poziomy ma charakter uzupełniający [Guziejewska 2008, s. 28].

Redystrybucja pionowa dotyczy przede wszystkim podatków i obciążeń publiczno-prawnych i polega na ich odpowiednim rozdzieleniu pomiędzy państwo oraz inne związki publiczno-prawne wyższego i niższego rzędu [Borodo 1997, s. 19].

Podział dochodów między dwie sfery finansów publicznych oraz dobór źródeł i form prawnych dochodów określony jest ustawowo. Ustawa decyduje, jakie dochody publiczne są dochodami budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz państwowych i samorządowych funduszy celowych. Punktem wyjścia dla dokonania podziału jest jednak wskazanie na dochody budżetu państwa [Leven 1996, s. 157]. Przepisy prawne określają ustawowo jedynie źródła i rodzaje dochodów. Natomiast zagadnienia podziału środków publicznych nie zostały dotychczas sformułowane w żadnej ustawie. Podział ten powinien być dokonywany według zasad (kryteriów), z których część zawarta jest bezpośrednio w konkretnych przepisach prawnych, a inne wyrażone są jako intencja ustawodawcy lub są jedynie postulatami nauki, niezrealizowanymi w prawie [Chojna-Duch 2004, s. 242]. Nie odnoszą się do nich ani ustawa o finansach publicznych – wskazująca dochody budżetu państwa¹, ani ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – regulująca dochody samorządu terytorialnego.

Do czasu wejścia w życie Konstytucji RP z 1997 r. w polskim ustawodawstwie nie istniały skuteczne gwarancje w odniesieniu do zasad podziału środków publicz-

¹ Zakres dochodów budżetu państwa jest szeroki i różnorodny, zaliczyć do niego można podatki i opłaty, które na mocy odrębnych ustaw nie stanowią dochodów samorządu terytorialnego, funduszy celowych oraz innych podmiotów sektora finansów publicznych.

nych między państwo i samorząd terytorialny, adekwatnych do realizowanych zadań. Istniał jednak układ odniesienia zawarty w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego² (EKSL). W karcie przedstawiono bowiem zasady finansowania samorządu terytorialnego zalecane państwom ratyfikującym ten międzynarodowy traktat. Zgodnie z art. 9 ust. 1 EKSL *społeczności lokalne mają prawo w ramach narodowej polityki gospodarczej do posiadania zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień*. Dla samorządu terytorialnego (szczególnie zarówno lokalnego, jak i regionalnego) najważniejsze jest prawo posiadania wystarczających zasobów finansowych.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego powinna być w Polsce traktowana jako źródło standardów legislacyjnych dla systemu samorządu terytorialnego szczególnie lokalnego³. Minimalne zobowiązania państwa, które ratyfikowało kartę, powinny objąć dwadzieścia z trzydziestu jeden wszystkich merytorycznych paragrafów, wśród których musi znaleźć się dziesięć paragrafów wskazanych wprost i bezpośrednio odnoszących się do gwarancji finansowych. Europejska Karta Samorządu Lokalnego odnosi się do jednostki samorządowej szczególnie lokalnego. Natomiast odnośnie do samorządu terytorialnego stopnia regionalnego funkcjonuje Europejska Karta Samorządu Regionalnego. Przepisy tych kart są do siebie zbliżone, zwłaszcza w odniesieniu do stosowania zasady subsydiarności dla dobra władz lokalnych i regionalnych oraz w zakresie zasad finansowania samorządu terytorialnego. Zasady – niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania i realizowania zadań jednostek samorządu terytorialnego szczególnie lokalnego i regionalnego – wynikające z kart ujęte zostały w tab. 1.

W świetle przepisów Konstytucji RP ustalanie podziału dochodów między państwo a samorząd terytorialny należy do kompetencji władzy ustawodawczej. Stosując konstytucyjną zasadę zachowania odpowiednich proporcji między wysokością dochodów jednostek samorządu a zakresem przypadających im zadań, należy uwzględnić szeroki margines oceny, jaki prawodawca konstytucyjny pozostawił legislatywie przy alokacji środków finansowych⁴. Zgodnie z wyrokiem z dnia 18 września 2006 r., K 27/05, ustawodawca nie może naruszyć konstytucyjnych zasad podziału dochodów między państwo a samorząd terytorialny i stanowić regulacji, które prowadzą do oczywistych dysproporcji między zakresem zadań jednostek samorządu terytorialnego a wysokością ich dochodów.

² W 1994 r. karta weszła do polskiego systemu prawnego pod nazwą Europejska Karta Samorządu Terytorialnego i tak jest w wielu publikacjach naukowych nazywana. Jednak w 2006 r. zmieniono nazwę na obecnie obowiązującą – Europejska Karta Samorządu Lokalnego, zob. Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu (DzU 2006, nr 154, poz. 1107).

³ Polska podpisała i ratyfikowała kartę w całości w 1993 r.

⁴ Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny, Warszawa 2009, s. 51.

3. Zasada adekwatności środków do realizowanych funkcji i zadań

W procesie podziału środków publicznych w państwie zasadnicze znaczenie ma Konsytuacja RP z 1997 r. Zapewnia ona bowiem wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego *udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań* (art. 167 ust. 1). Podział dochodów między państwo i samorząd terytorialny powinien więc być poprzedzony odpowiednim podziałem funkcji pomiędzy poszczególne szczeble władzy publicznej [Tiebout 1956, s. 416]. Należy tutaj wziąć pod uwagę elementy charakterystyczne dla zasady subsydiarności, gdyż tylko wtedy podział środków publicznych będzie uwzględniał gwarantowaną przez Konstytucję zasadę adekwatności (odpowiedniości) środków do realizowanych funkcji i zadań. Powyższą zasadę postuluje również Europejska Karta Samorządu Lokalnego (art. 9 ust. 1 karty) oraz Europejska Karta Samorządu Regionalnego (art. 14 ust. 1). EKSL uważa powyższą zasadę za podstawowy standard europejski w odniesieniu do samorządu terytorialnego, stanowiąc, iż wysokość zasobów finansowych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub przez prawo [Kornberger-Sokołowska 2003, s.12]. Powiązanie zadań powinno dotyczyć zadań zarówno własnych, jak i zleconych oraz kompetencji władczych ze środkami działania i z zakresem wydatków oraz dochodów [Chojna-Duch 2004, s. 242]. Przy czym zasada adekwatności nie określa jednoznacznie charakteru dochodów przekazywanych jednostkom samorządu terytorialnego przez państwo [Babczuk 2009, s. 173].

W świetle powoływanych regulacji prawnych spełnienie zasady adekwatności wymaga z jednej strony takiego ustanowienia zadań publicznych i przekazywania ich samorządowi terytorialnemu, aby można było wycenić koszty ich realizacji, z drugiej zaś strony – ustanowienia takiego systemu zasilania finansowego samorządu, aby każda jednostka mogła sfinansować wykonanie tych zadań [Gałuszka 2008, s. 80].

Konstytucja ustanawia także, iż *zmiany w zakresie kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów* (art. 167 ust. 4). Powyższy przepis świadczy, że dokonywana w państwie redystrybucja środków publicznych powinna być zgodna nie tylko z zasadą adekwatności, ale również z jej szczególną, dynamiczną odmianą – zasadą elastyczności⁵. Pogląd ten jest również podejmowany w kartach. Zgodnie z EKSL (art. 9 ust. 4) *systemy finansowe, na jakich opierają się zasoby pozostające do dyspozycji społeczności lokalnych, powinny być wystarczająco zróżnicowane i elastyczne, aby mogły w miarę możliwości odpowiadać rzeczywistym zmianom zachodzącym w poziomie kosztów związanych z wykonywaniem uprawnień*. Zasada elastyczności dopuszcza bowiem możliwość zmian zadań, a w konsekwencji oddziaływania na zwiększanie docho-

⁵ Tezę tę podziela m.in. E. Kornberger-Sokołowska [2003, s. 12] oraz E. Chojna-Duch [2004, s. 243].

dów, stosownie do rozszerzonych zadań i wydatków⁶. Wszelkie zmiany systemowe, które ograniczają wydajność wybranego źródła dochodów – obniżenie stawek podatkowych dokonane ustawowo, ograniczenie ustawowe zakresu przedmiotowego danego podatku oraz ustawowo przyznawane ulgi czy zwolnienia – powinny być powiązane z odpowiednim wyrównaniem poziomu dochodów jednostek samorządowych, tak aby nie obciążały tylko ich budżetów [Kornberger-Sokołowska 2003, s. 12]. Ponadto każde zwiększenie zakresu kompetencji samorządu terytorialnego należy łączyć z przekazaniem większych publicznych środków finansowych na ich realizację [Gilowska, Kieres, Sowiński 1991, s. 39].

Z zapisów obydwu kart wynika również, iż przydzielone jednostkom samorządu terytorialnego środki finansowe powinny być nie tylko elastyczne, ale i zróżnicowane. Postulat EKSL może być interpretowany jako zalecenie stworzenia różnych systemów finansowania, np. odrębnie dla gmin miejskich i wiejskich [Gilowska i in. 2002, s. 107].

Obie zasady, wyrażające zbieżne intencje ustawodawcy co do gwarancji zapewnienia jednostce samorządu terytorialnego dochodów odpowiednich do zakresu zadań i wydatków, wywołują wiele problemów przy ich praktycznej realizacji [Gilowska i in. 2002, s. 243]. Realizację tych zasad utrudnia brak dostatecznie przejrzystych i obiektywnych kryteriów znaczenia terminu „odpowiedniość” w kontekście środków finansowych niezbędnych do wykonywania zadań publicznych. Problem występuje także w braku kryteriów określających poziom standaryzacji zadań przekazywanych jednostkom do realizacji. Prowadzi to do licznych sporów, również na drodze sądowej, między sektorem rządowym a samorządem terytorialnym. Owe konflikty związane są z problemami tzw. niedofinansowania budżetów samorządu czy „niedoszacowania” kosztów wykonywanych zadań. Jeśli bowiem pojawia się sytuacja w postaci nierównowagi dochodów i wydatków pomiędzy poszczególnymi szczeblami władz publicznych, nazywa się to problemem nieadekwatności lub pionowej nierównowagi fiskalnej [Chojna-Duch 2004, s. 28-32].

Problemy związane z przestrzeganiem zasady adekwatności pogłębiają się w warunkach ograniczonych zasobów publicznych. Polskie ustawodawstwo pomija gwarancje „odpowiedniości” zasobów finansowych samorządu terytorialnego do przypadających im zadań publicznych – z wyjątkiem cząstkowych gwarancji w zakresie finansowania zadań zleconych.

4. Konstytucyjna zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego

Podział środków publicznych pomiędzy sektor rządowy i samorządowy powinien odzwierciedlać zasadę konstytucyjnej gwarancji samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 Konstytucji) w wykonywaniu *istotnej części zadań pu-*

⁶ Zasada wyrażona w cytowanym powyżej art. 167 ust. 4 Konstytucji RP.

blicznych, w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 Konstytucji). Przy czym pojęcie samodzielności można rozpatrywać pod względem ekonomicznym, prawnym czy politycznym. Konstytucja nie odnosi się, w jakim zakresie samodzielność ta ma być przestrzegana. Warunkiem samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest natomiast posiadanie przez samorząd własnych dochodów. Jest to niezbędne dla wykonywania zadań, ale też dla uniezależnienia jednostek samorządu terytorialnego od arbitralnych decyzji administracji rządowej [Mackiewicz, Malinowska-Misiąg, Jastrzębska 2000, s. 30].

Zgodnie z Konstytucją (art. 165 ust. 1) każda jednostka samorządu terytorialnego ma osobowość prawną i jest podmiotem władzy publicznej, dlatego też powinna mieć prawo do planowania, uchwalania i wykonywania własnego budżetu jako podstawy finansowej jej działalności. Z prawem własnego budżetu z kolei silnie łączą się gwarancje dotyczące majątku JST, dochodów JST, władztwa podatkowego i ogólnie rozumianej swobody gospodarowania jednostki samorządu terytorialnego jako wspólnoty samorządowej [Gilowska i in. 2002, s.102]. Konstytucja zawiera podział dochodów jednostek samorządu terytorialnego na podstawowe źródła finansowania, ograniczając tym samym możliwości decyzyjne ustawodawcy w zakresie dokonywanego podziału środków publicznych. Zgodnie z art. 167 ust. 2 Konstytucji do dochodów jednostek samorządu terytorialnego należą: dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe. Tym samym przesądzono, iż wszystkie dochody, które nie są subwencjami ogólnymi i dotacjami celowymi z budżetu państwa, wchodzi w skład podstawowej kategorii dochodów – dochodów własnych [Gilowska 2000, s. 43]. Konstytucja nie zawiera szczegółowego katalogu ani dochodów własnych, ani zasad uzupełniania dochodów własnych transferami (dotacje, subwencje) z budżetu państwa. Transfery z budżetu państwa odgrywają zasadniczą rolę w strukturze dochodów władz niższego szczebla, ich wysokość uzależniona jest od poziomu podatków – zwiększają się, gdy dochody z podatków maleją. Funkcjonowanie dotacji i subwencji z jednej strony stanowi dodatkowe źródło finansowe, lecz z drugiej strony ogranicza samodzielność samorządu terytorialnego, hamując proces decentralizacji sektora finansów publicznych. Co więcej, EKSL jednoznacznie postuluje minimalizowanie *subwencji przyznawanych społecznościom lokalnym na finansowanie specyficznych projektów* (art. 9 ust. 7). Należy się zastanowić, czy polskie zasady udzielania samorządowi dotacji celowych nie są sprzeczne z EKSL, ponieważ w naszym systemie budżetowym w ogóle nie występuje instytucja pozwalająca identyfikować tzw. specyficzne projekty, których ewentualna część mogłaby być finansowana w postaci celowego transferu z budżetu państwa [Gilowska, Mierzwa, Misiąg 1996, s.115].

Zgodnie z art. 168 Konstytucji *jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie*. Norma ta nakazuje zapewnienie samorządowi terytorialnemu władztwa podatkowego w przypisanych mu środkach publicznych. *Przyznanie przynajmniej części zasobów finansowych społeczności lokalnej powinno pochodzić z opłat i podatków lokal-*

Tabela 1. Zasady funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego zawarte w EKSL i EKSR

EKSL art. 9	EKSR art. 14
<ol style="list-style-type: none"> 1. Społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień. 2. Wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub przez prawo. 3. Przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać w zakresie określonym ustawą. 4. Systemy finansowe, na jakich opierają się zasoby pozostające do dyspozycji społeczności lokalnych, powinny być wystarczająco zróżnicowane i elastyczne, aby mogły w miarę możliwości odpowiadać rzeczywistym zmianom zachodzącym w poziomie kosztów związanych z wykonywaniem uprawnień. 5. Ochrona społeczności lokalnych, finansowo słabszych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą. Procedury lub działania tego typu nie powinny ograniczać swobody podejmowania decyzji przez społeczności lokalne w zakresie ich uprawnień własnych. 6. Społeczności lokalne powinny być konsultowane w odpowiednim trybie co do form przyznania im zasobów pochodzących z redystrybucji dochodów. 7. O ile jest to możliwe, subwencje przyznane społecznościom lokalnym nie powinny być przeznaczane na finansowanie specyficznych projektów. Przyznanie subwencji nie może zagrażać podstawowej wolności społeczności lokalnej do swobodnego prowadzenia własnej polityki w zakresie przyznanych jej uprawnień. 8. Dla potrzeb finansowania nakładów inwestycyjnych społeczności lokalne powinny mieć dostęp do krajowego rynku kapitałowego w granicach określonych prawem. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. System finansowy regionów powinien zapewniać im przewidywalne wielkości dochodów publicznych, dostosowanych do ich kompetencji i umożliwiających im prowadzenie własnej polityki. 2. Źródła regionalnego finansowania powinny być wystarczająco zróżnicowane i elastyczne, aby regiony miały możliwość dostosowania się do ogólnego rozwoju gospodarczego i rzeczywistych zmian kosztów wykonywania kompetencji. 3. W odniesieniu do wykonywania własnych kompetencji regionalne zasoby finansowe powinny pochodzić głównie z własnych źródeł, które władze regionalne powinny móc swobodnie wykorzystywać. 4. Zasada solidarności wymaga wprowadzenia, w obrębie każdego państwa, mechanizmu wyrównywania finansowego, biorącego pod uwagę zarówno potencjalne zasoby, jak i potrzeby regionów, którego celem jest zharmonizowanie poziomu życia mieszkańców w różnych regionach. 5. Transfery i granty z zasady powinny być przeznaczane na cele ogólne. Finansowe transfery do regionów i tam, gdzie ma to zastosowanie, udział w podatkach zgodnie z artykułem 15 paragrafem 3 powinny opierać się na wcześniej określonych zasadach opartych na niewielu obiektywnych kryteriach związanych z faktycznymi potrzebami regionów. 6. Regiony powinny mieć, w granicach prawa, dostęp do rynków kapitałowych w celu uzyskania pożyczek na wydatki kapitałowe z zastrzeżeniem, że mogą przedstawić swoją zdolność do obsługi długu przez cały okres spłaty przy użyciu własnych dochodów. 7. Ustawowe wymagania zgodności z pewnymi przepisami budżetowymi lub standardowym systemem rozrachunkowym nie powinny stanowić ograniczeń dla finansowej autonomii regionów.

Źródło: opracowanie własne na podstawie EKSL i EKSR.

nych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać w zakresie określonym ustawą (art. 9 ust. 3 EKSL). Możliwość wydawania decyzji w sprawach podatków i opłat – wyznaczanie stawek podatkowych, ulg, zwolnień, zaniechania poboru czy egzekucji należności – pozwala samorządowi efektywnie prowadzić gospodarkę finansową dostosowaną do poziomu zamożności społeczności w danej jednostce. Praktyczne znaczenie tej zasady zależy jednak od precyzyjnego określenia podatkowych źródeł dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Norma ta powinna być ściśle uzależniona od zasady powiązania źródeł dochodów z miejscem ich powstawania. Chodzi tu o przyznanie samorządowi takich środków publicznych, które związane byłyby z działalnością władz samorządowych w zakresie podejmowanych decyzji, np. dotyczących rozwoju czy aktywizacji terenu. Dlatego samorząd powinien być wyposażony w takie dochody, które znajdują swoje odzwierciedlenie w zakresie podejmowanych przez niego działań na danym terenie. Można do nich zaliczyć: środki związane z opodatkowaniem lokalnych nieruchomości położonych na danym terenie czy opłaty w związku z gospodarowaniem majątkiem, szczególnie nieruchomościami samorządu terytorialnego. Postulat ten nie jest powszechnie akceptowany, pozostaje bowiem w sprzeczności z lansowaną szeroko i od dawna zasadą jednolitości obciążeń fiskalnych bez względu na to, w jakiej części danego kraju zamieszkuje podatnik. Większość państw europejskich stosuje tu limity górne lub dolne albo obydwie jednocześnie (tzw. widełki, wyrażone w procentach podstawy wymiaru) [Sochacka-Krysiak 2008, s. 107].

Powiaty i województwa zostały pozbawione dochodów bezpośrednio związanych z działalnością władz samorządowych, w konsekwencji czego nie mogą korzystać z istniejącej konstytucyjnej gwarancji. Nie oznacza to, iż jednostki samorządu powiatu i samorządu województwa nie zostały wyposażone w dochody własne, wręcz przeciwnie. Jednak zasadniczym dochodem są tutaj udziały we wpływach z państwowych podatków dochodowych, w stosunku do których jednostki samorządu terytorialnego nie mają żadnych praw podmiotowych i nie mają możliwości korzystania z żadnej z form władztwa podatkowego [Gilowska i in. 2002, s. 105]. Zaliczanie udziałów w podatkach bezpośrednich do dochodów własnych budzi wiele kontrowersji i jest traktowane jako sprzeczne z kryterium władztwa podatkowego [Bury 2000, s. 23; Kańduła 2004, s. 221].

5. Zasada wydajności stabilności i pewności źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego

Kolejną zasadą, która powinna być uwzględniana przy podziale środków publicznych między sektory finansów publicznych, jest zasada wydajności. Istotą tej zasady jest powiązanie poziomu dochodów jednostki samorządu terytorialnego z dynamiką wzrostu gospodarczego, a tym samym z sytuacją dochodową budżetu państwa. Chodzi o kreowanie takich źródeł dochodów samorządu, które reagują odpowiednio na

zmiany koniunktury gospodarczej kraju. Sprawiedliwy podział dochodów między budżet państwa i budżety samorządowe powinien odzwierciedlać w ten sam sposób wydajność poszczególnych źródeł dochodów oraz ich dynamikę wzrostu [Kornberger-Sokołowska 2003, s.12]. Oznacza to, iż w budżecie państwa i w budżecie samorządu terytorialnego powinny występować źródła dochodów o podobnej wydajności i dynamice wzrostu, tak aby wpływy jednostek samorządowych mogły w równym stopniu odnosić się do wskaźników makroekonomicznych (PKB, inflacja, inne). Powyższa zasada nie jest realizowana w prawie polskim, gdyż najbardziej wydajne fiskalnie podatki bezpośrednie (dochodowe) i pośrednie (VAT, akcyza) zasilają budżet państwa. Z kolei władze samorządowe z reguły pobierają podatki mniej efektywne niż władze centralne [Bird 1998, s. 11]. Głównym zarzutem do tej zasady jest jej możliwa konsekwencja, czyli pogłębienie się dysproporcji pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego [Rudzka-Lorentz, Sochacka-Krysiak 2008, s. 147]. Narastanie nierówności w wyniku zróżnicowania obciążeń podatkowych pomiędzy jednostkami lokalnymi może prowadzić m.in. do takich zjawisk, jak tzw. głosowanie nogami, tj. odpływ z danego terenu przedsiębiorstw oraz osób zamieszkałych (płacących wysokie podatki) [Leven 1996, s.105]. To z kolei może doprowadzić do pogłębiania się zróżnicowania pomiędzy jednostkami terytorialnymi nie tylko w poziomie dochodów, lecz również w zakresie infrastruktury techniczno-społecznej. W konsekwencji doprowadzić to może do narastania dysproporcji przestrzennych w warunkach bytu ludności, co dodatkowo stymuluje przemieszczanie się ludności do miejscowości o lepszej infrastrukturze.

W ramach dochodów samorządu terytorialnego za najbardziej wydajny podatek uważa się podatek od nieruchomości, który w przyszłości ma bazować na katastrze gruntów, a nie, jak obecnie, na ilościowej podstawie opodatkowania. Zmiana ta powinna spowodować zwiększenie wydajności tego podatku, a tym samym wielkości wpływów z tego źródła [Chojna-Duch 2004, s. 244]. Podatek od nieruchomości stanowi jednak dochód własny tylko budżetów samorządu stopnia podstawowego – gmin.

Podział środków publicznych powinien być oparty na stałych i pewnych źródłach dochodów. Szczególnie istotne jest to dla samorządu terytorialnego, gdyż kompetencje do stanowienia przepisów prawnych w zakresie podatków przysługują prawie wyłącznie państwu [Guziejewska 2008, s. 30]. Według E. Kornberger-Sokołowskiej, zasadę stabilności i pewności źródeł dochodów należy rozpatrywać w dwóch aspektach. Po pierwsze, należy wziąć pod uwagę konieczność ustawowego, bezterminowego określenia źródeł (z wyłączeniem ustaw o charakterze terminowym). Zgodnie z tą zasadą samorząd nie ma przyznanego prawa do ustalania własnych źródeł dochodów (dokonuje tego wyłącznie ustawodawca). Wyklucza to niebezpieczeństwo terytorialnego zróżnicowania obciążeń daninowych, a także nadmiernego wzrostu liczby świadczeń wprowadzonych przez poszczególne jednostki. Po drugie, E. Kornberger-Sokołowska uważa, że zasada stabilności i pewności źródeł ma stanowić postulat stabilizacji systemu prawnego, wprowadzenia rozwiązań docelowych, a nie prowizorycznych czy przejściowych. Ma to zapobiegać stałe-

mu zagrożeniu i niejasności dotyczącej sytuacji finansowej poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Stabilność i pewność źródeł dochodów (i ich poborów) powinna być zapewniona w wymiarze wieloletnim, powinny one pozwalać na zaspokojenie podstawowych potrzeb samorządowych, jak również na utrzymanie i stały rozwój infrastruktury. Tylko stały i pewny podział dochodów umożliwi planowanie polityki rozwoju w długim czasie. Ponadto stabilność źródeł finansowania i znajomość planowanych środków wpłynie pozytywnie na racjonalne i efektywne rozplanowanie wydatków i spełnienie założonych celów.

Powyższa zasada w polskim prawie nie została dostatecznie spełniona. Ustawy określające źródła dochodów od lat podlegają zmianie, a podstawowe wielkości kształtujące dochody własne i wyrównawcze samorządu terytorialnego znane są w końcu roku wykonania, uniemożliwiając właściwe planowanie ich proporcji budżetowych [Chojna-Duch 2004, s. 244]. Przykładem mogą być tutaj rezerwy budżetu państwa czy rezerwa wojewody. Przepisy prawa nie nakładają na dysponentów rezerw obowiązku ich podziału. Utworzone rezerwy mogą więc pozostać niewykorzystane i takie działanie jest zgodne z prawem [Augustyniak-Górna, s.104].

Tendencja do przekazywania samorządowi terytorialnemu zadań podjętych uprzednio przez państwo jest charakterystyczna dla modelu nazywanego etatystyczno-technokratycznym. Tendencji tej towarzyszy proces zmian w sposobach ustalania samorządowych zadań własnych, o których coraz częściej decydują organy państwowe, i to zazwyczaj w sposób jednolity dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego określonego szczebla. Traktowane jako konsekwencja rozszerzania się zasięgu zadań podejmowanych przez państwo zwiększenie zadań samorządowych (...) powoduje konieczność zasilania zewnętrznego dotacjami i wpływami z tzw. redystrybucji poziomej [Sochacka-Krysiak 2008, s. 47]. Poziomy podział dochodów przeprowadzany jest pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego funkcjonującymi na tym samym poziomie terytorialnej organizacji państwa. Redystrybucja pozioma może być dokonywana na poziomie zarówno lokalnym, jak i regionalnym. Środki mogą być przekazywane z jednej gminy na rzecz innej. Pomiędzy regionami (województwami) może to być przekazywanie środków polegające na tym, że finansowo bogatsze regiony przekazują część swoich dochodów (według ustalonych ustawowo zasad) na rzecz innych, słabszych finansowo regionów [Borodo 2008, s. 23]. *Pozioma redystrybucja środków (...) generalnie stosowana może być z uwagi na potrzebę udzielania pomocy finansowej jednostkom samorządu terytorialnego o niskim potencjale dochodowym. Istotnym celem poziomej redystrybucji środków jest częściowe wyrównanie dochodów poszczególnych wspólnot terytorialnych tego samego szczebla, z których jedne są słabe, a drugie silne finansowo* [Patrzalek 2009, s. 195].

Istnieją poglądy, iż sztywne rozdzielenie podatków na państwowe i samorządowe, zmierzające do zapewnienia samorządowi wydajnych wpływów z podatków uznanych za dochody własne, może doprowadzić do pogłębienia, a nie neutralizacji różnic w zamożności poszczególnych jednostek samorządowych [Rudzka-Lorentz, Sochacka-Krysiak 2008, s.147]. Podobnego zdania jest K. Surówka, według którego

system zasilania finansowego jednostki samorządu terytorialnego nie powinien w dużym stopniu być oparty na dochodach własnych. Swoje zdanie uzasadnia tym, iż taka sytuacja mogłaby prowadzić do pogłębienia różnic rozwojowych pomiędzy bogatymi i biednymi jednostkami samorządowymi [Sochacka-Krysiak 2008, s. 97]. Zjawisko to występuje, gdy pionowy podział środków nie jest wystarczający do przeprowadzenia podziału dochodów uwzględniających wszystkie istotne okoliczności, np. różny poziom rozwoju ekonomicznego czy struktury gospodarki poszczególnych jednostek samorządowych [Borodo 2008, s. 23]. Dlatego też w takich przypadkach na ogół we wszystkich systemach finansowania jednostek samorządu terytorialnego uruchamiany jest mechanizm redystrybucji poziomej, przez który dokonuje się przepływów środków pieniężnych od jednostek bogatych do biedniejszych. W polskim systemie finansów publicznych elementy redystrybucji poziomej zostały w praktyce wprowadzone w przepisach określających zasady ustalania i przekazywania części regionalnych i część równoważącej subwencji ogólnej [Patrzalek 2009, s. 195]. Podstawowym źródłem tych części subwencji ogólnej są obligatoryjne wpłaty do budżetu państwa dokonywane przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, oparte na określonych wskaźnikach.

6. Podsumowanie

Obecny podział środków między sektor rządowy i samorządowy jest niedostosowany do rozkładu zadań i wydatków. Powoduje to konieczność dużych transferów wewnątrz sektora publicznego. Sytuacja, w której samorząd terytorialny może wykonywać swe zadania tylko pod warunkiem otrzymania wysokich dotacji i subwencji z budżetu państwa, utrwala postawy roszczeniowe, ogranicza samodzielność finansową samorządu terytorialnego i inicjatywę jednostek uzależnionych od budżetu państwa [Misiąg 1995, s. 7]. Z kolei poziomy system wyrównania spłaszcza dochody własne jednostek samorządu terytorialnego, (...) nie przyczynia się też w istotnym stopniu do zniwelowania dysproporcji w potencjale dochodowym samorządu terytorialnego [Patrzalek 2009, s. 203].

W związku z powyższym państwo oraz samorząd terytorialny dążą do wypracowania jasnych, przejrzystych i obiektywnych kryteriów podziału środków publicznych oraz stworzenia metod szacunku kosztu zadania. Stosowane w tym aspekcie są następujące metody: tzw. metoda historyczna planowania środków budżetowych, metoda zadaniowa czy metoda wyrównania poziomu dochodów⁷.

⁷ Metoda historyczna polega na przekazywaniu wraz z zadaniami środków, które były dotychczas ponoszone przez administrację rządową – nie uwzględnia zmian organizacyjnych. To, co przed decentralizacją robił jeden urząd, po decentralizacji zostało podzielone na kilka urzędów; metoda wyrównania poziomu dochodów – jej celem jest zapewnienie wszystkim jednostkom samorządowym danego szczebla podobnych dochodów, najczęściej w przeliczeniu na jednego mieszkańca, nie rozróżniając kosztów wykonania zadań publicznych w danym samorządzie, np. struktura wieku mieszkańców, stan wyposażenia w urządzenia infrastrukturalne itp.; metoda zadaniowa – wymaga przeformułowania wydatków w zadania i określenia dla nich celu i mierników jego osiągnięcia.

Działania te nie przekładają się jednak na obecnie funkcjonujące przepisy, które nie dają wystarczających gwarancji prawnych chroniących samorząd przed takimi działaniami ustawodawcy, które mogą naruszać np. zasadę adekwatności w procesie tworzenia prawa przez wybór niewłaściwych(ej) metod(y) obliczania, a w konsekwencji rozdzielania środków publicznych między rząd i samorząd [Kornberger-Sokołowska 2003, s. 12].

Podział środków publicznych między państwo i samorząd terytorialny powinien uwzględniać zasady, które zagwarantują poszczególnym sektorom zdolność do wypełniania posiadanych funkcji związanych z wykonywaniem i finansowaniem zadań publicznych, a szczególnie pozwolą:

- wyposażyć jednostki samorządu terytorialnego w takie dochody, które znajdują swoje odzwierciedlenie w zakresie podejmowanych przez nie działań,
- umożliwią korzystanie przez władze jednostek samorządu terytorialnego z majątku i uprawnień gwarantujących ich samodzielność oraz dadzą możliwość decydowania o sprawach publicznych.
- wprowadzą ustawowe i bezterminowe określenie źródeł dochodów publicznych jednostek samorządu terytorialnego.

Literatura

- Augustyniak-Górna T., *Rezerwy ogólne i celowe*, Informacja BSiA nr 826 (IP-96G).
- Babczuk A., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego. Pożądane kierunki zmian w świetle badań ankietowych*, [w:] *Finanse 2009 – Teoria i praktyka. Finanse Publiczne II*, Uniwersytet Szczeciński, Zeszyty Naukowe nr 547, Szczecin 2009.
- Bird R.M., *E Vaillancourt*, 1998.
- Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, LexisNexis, Warszawa 2008.
- Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Bury A., *Dochody powiatów i województw w świetle postanowień Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3.
- Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2004.
- Gałuszka K., *Zasada adekwatności jako podstawa decentralizacji finansów państwa*, [w:] *Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2008.
- Guziejewska B., *Zewnętrzne źródła finansowania samorządu terytorialnego. Teoria i praktyka*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2008.
- Gilowska Z., *Finansowanie samorządu terytorialnego. Przesłanki i bariery*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1-2.
- Gilowska Z., Mierzwa A., Misiąg W., *Organizacja i funkcjonowanie sektora publicznego w Polsce*, „Transformacja Gospodarki” nr 76, Warszawa 1996.
- Gilowska Z., Kijowski D., Kulesza M., Misiąg W., Prutis S., Stec M., Szlachta J., Zaleski J., *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w RP*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 1-2.
- Gilowska Z., Kieres L., Sowiński R., *Samorząd terytorialny w Polsce a standardy europejskie*, Warszawa 1993.

- Lipowicz I., *Europejski standard samorządu terytorialnego a ustawodawstwo polskie*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 12-12.
- Jastrzębska M., *Podstawy polityki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 7-8.
- Kornberger-Sokołowska E., *Zasady systemu finansów samorządu terytorialnego*, [w:] *System finansów samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo WSB, Poznań-Wrocław 2003.
- Kańduła S., *Nowe zasady finansowania działalności gmin a ich samodzielność*, [w:] *I Forum Samorządowe*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004.
- Kosikowski C., *Polskie prawo finansowe na tle prawa Unii Europejskiej*, LexisNexis, Warszawa 2008.
- Mackiewicz M., Malinowska-Misiąg E., Jastrzębska M., *Podstawy polityki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 7-8.
- Misiąg W., *Przywracanie równowagi finansowej sektora publicznego*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, „Transformacja Gospodarki” nr 61, Warszawa 1995.
- Patrzalek L., *Elementy poziomej redystrybucji środków w systemie finansów samorządu terytorialnego*, [w:] *Finanse 2009 – Teoria i praktyka. Finanse publiczne II*, Uniwersytet Szczeciński, Zeszyty Naukowe nr 547, Szczecin 2009.
- Rudzka-Lorentz Cz., Sochacka-Krysiak H., *Źródła finansowania lokalnych zadań publicznych a problem samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektora publicznego*, Wydawnictwo Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2008.
- Sochacka-Krysiak H. (red.), *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym*, SGH, Warszawa 2008.
- Surówka K., *Adekwatność dochodów JST w Polsce do zakresu realizowanych zadań bieżących po roku 2003*, [w:] *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, red. S. Kańduła, AE, Poznań 2008.
- Tiebout Ch.M., *A pure theory of local expenditures*, „Journal of Political Economy” 1956, nr 5, vol. 64, September.

RULES OF PUBLIC INCOMES DIVISION BETWEEN LOCAL AND STATE GOVERNMENT SECTORS

Summary: One of the most important elements of public finance system is public income division between state and local government sectors. Income division as well as income origin and legal forms of those incomes are regulated in legal acts. However, division rules have not been stated in any legal act so far. Those rules should be settled in concrete legal regulations as well as in legislators intentions or scientific assumptions that are not legalized.

Keywords: vertical income distribution, horizontal income distribution, adequacy rule, effectiveness rule, flexibility rule.