

*Bogusław Walczak**

EFEKTYWNOŚĆ POLITYKI FISKALNEJ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Politykę fiskalną JST można rozumieć jako element składowy polityki państwa, wynikający z delegacji części uprawnień państwa w zakresie kształtowania dochodów i wydatków JST, na szczebel lokalny, w celu realizacji ustawowych zadań JST.

Podmiotami czynnymi polityki fiskalnej JST są gminy i związki gmin, regiony, powiaty i województwa samorządowe, podmiotami biernymi – przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe. Ponieważ działalność władz samorządowych adresowana jest do społeczności lokalnej, musi więc uwzględniać trudne do koordynacji potrzeby władz lokalnych i ich otoczenia: mieszkańców, przedsiębiorstw, instytucji pożytku publicznego itd. Nasuwa to konieczność delegacji elementów polityki fiskalnej na szczebel lokalny. Problem ten nie jest ani prosty, ani łatwy. Władze szczebla centralnego sprawują szereg funkcji, które są i muszą pozostać na tym szczeblu, np. stanowienie norm prawa, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, bezpieczeństwo socjalne i obrotu gospodarczego, sądownictwo, reprezentowanie państwa, organizacja obiegu pieniężnego i wiele innych ważkich funkcji. Uzasadnia to oczywiście przejmowanie części środków publicznych przez państwo. Problem sprowadza się jednak do wyważenia, które uprawnienia muszą pozostać na szczeblu centralnym, a które, lepiej i efektywniej, mogą być wykonywane na szczeblu lokalnym bądź regionalnym oraz jaki przepływ strumienia środków, i z jakich źródeł, powinien z tego podziału władzy wynikać. S. Owsiak stwierdza, że „podatek jako złożona kategoria ekonomiczna społeczna i polityczna jest bardzo czułym instrumentem w rękach władz publicznych. Fakt ten przesądza o zakresie autonomii (władztwa podatkowego) organów samorządowych autonomia ta musi być ograniczona, a dopuszczalny obszar swobody obwarowany rygorami określonymi przez ogólnokrajowe ustawy”¹. Podnoszony w dalszej części artykułu argument,

* Dr hab., prof. w Katedrze Finansów Przedsiębiorstwa Uniwersytetu Szczecińskiego.

¹ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2001, s. 126.

że pozostawienie samorządom uprawnień do stanowienia podatków mogłoby zakłócić warunki działania podmiotów gospodarczych budzi pewne zastrzeżenia.

Wydaje się, że obawa przed fiskalizmem JST, sprowadzającym się do nadmiernego nakładania dodatkowych ciężarów podatkowych jest nadmierna, ponieważ, jak dowodzi tego przykład gmin maksymalizujących podatki i opłaty lokalne, występuje tam swoisty „efekt Laffera”, w postaci zmniejszania się wpływów podatkowych wskutek wycofywania się podmiotów gospodarczych z prowadzenia działalności i przenoszenia jej na inny teren, bardziej sprzyjający prowadzeniu działalności gospodarczej. Na pobieranie maksymalnych stawek podatków i opłat lokalnych mogą sobie pozwolić jedynie gminy szczególnie atrakcyjne pod względem inwestycyjnym.

Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego dysponuje następującymi narzędziami sprawowania ograniczonej polityki fiskalnej: w zakresie dochodów własnych oraz wydatków jest to kształtowanie:

dochodów:

- z podatków: rolnego, leśnego, od nieruchomości, od środków transportowych, od posiadania psów – poprzez oparcie polityki obniżania górnych stawek podatkowych, ulg, odroczeń, umorzeń, zwolnień i zaniechania poboru – o czytelne kryteria efektywności fiskalnej i potrzeb społecznych;
- dochodów z podatków od czynności cywilnoprawnych, od spadków i darowizn, wpływów z karty podatkowej i z podatków zniesionych oraz odsetek od zaległości z podatków lokalnych;
- wpływów z opłat: skarbowej, targowej, za zezwolenia na sprzedaż alkoholu, za uprawnienia na wykonywanie transportu drogowego, wpływy z opłat administracyjnych;
- dochodów z majątku gminy, np.: ze sprzedaży udziałów, wpływów z czynszów, kąpielisk, sprzedaży drewna i składników majątkowych, opłat za kwatery grzebalne, za wieczyste użytkowanie, dzierżawę gruntów, składników majątkowych i leasing, z umów partycypacyjnych, sprzedaży budynków, lokali użytkowych, mieszkań, gruntów oraz odsetek od środków na rachunkach bankowych i innych opłat i dochodów;
- pozostałych dochodów, w tym: nadwyżki zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych, różnych wpływów i dochodów jednostek budżetowych, wpływów z egzekucji administracyjnej i różnych rozliczeń;
- skutecznej windykacji należności podatkowych;

wydatków:

- na szczeblu jednostek samorządowych będą to wydatki bieżące, w tym wynagrodzenia, pochodne od wynagrodzeń, dotacje, wydatki na obsługę długu, wydatki z tytułu poręczeń i gwarancji i pozostałe wydatki oraz wydatki majątkowe, w tym na inwestycje.

Cytowane już wcześniej poglądy S. Owsiaaka skłaniają do ponowienia pytania, czy zasadna jest teza, że jednostki samorządu terytorialnego powinny stanowić podmiot polityki fiskalnej, w takim stopniu, w jakim uzasadniają to stawiane przed nimi zadania? Wydaje się, że realizacja idei samorządności, wynikająca z Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego² oraz dotychczasowych doświadczeń w zakresie reformy ustrojowej, szczególnie po roku 1999, dają podstawę do potwierdzenia zasadności tej tezy. Jakże zatem przesłanki decydować będą o rzeczywistym partnerstwie JST w stanowieniu polityki fiskalnej na szczeblu lokalnym i jej efektywności? Odpowiedź na to pytanie stwarza potrzebę zdefiniowania pojęcia efektywnej polityki fiskalnej. Pod tym pojęciem rozumieć należy zespół działań i środków podejmowanych przez JST w celu kształtowania dochodów i wydatków budżetowych na poziomie pozwalającym na maksymalne zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnych w granicach posiadanych uprawnień ustawowych. Efektywna polityka fiskalna powinna:

- prowadzić do wzrostu stopnia samodzielności dochodowej,
- zwiększać stopień samodzielności wydatkowej,
- poszerzać możliwości realizacji zadań własnych uzyskiwanych z dochodów własnych.

Konstatacja, że jednostki samorządu terytorialnego mogą i powinny być traktowane, jako czynne podmioty polityki fiskalnej prowadzonej na szczeblu regionalnym i lokalnym, stwarza potrzebę pomiaru skuteczności prowadzonej polityki z punktu widzenia realizacji celów stawianych przed samorządami

Wzrost samodzielności dochodowej JST wymaga:

1) dostosowania udziału w podatkach dochodowych oraz udziału w innych podatkach stanowiących dochody budżetu państwa, stosownie do możliwości budżetu państwa i potrzeb wynikających z ustawowych zadań³;

² Art. 9 EKST formułuje szereg zasad organizacji finansów lokalnych, w szczególności zasadę subsydiarności, autonomii podatkowej, zróżnicowania i elastyczności systemów finansowania, oraz ograniczonego stosowania dotacji celowych, za E. Ruśkowski, *System budżetowy jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. C. Kosikowski i E. Ruśkowski, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003, s. 365.

³ Jak stwierdza K. Piotrowska-Marczak, „struktura funkcjonalna samorządu lokalnego powinna wynikać z rozróżnienia możliwości zarządzania i efektywnego wykorzystania środków w określonej skali”. K. Piotrowska-Marczak, *Reformy społeczne w Polsce w świetle systemu finansowego*, [w:] *Finanse, bankowość i ubezpieczenia*, t. 1, red. K. Jajuga, M. Łuszczak, Prace naukowe AE im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2001, s. 41.

2) efektywnego stosowania instrumentów fiskalnych w zakresie wynikającym z posiadanego, ograniczonego władztwa podatkowego;

3) powiązania prowadzonej polityki podatkowej z najważniejszymi dla danej społeczności lokalnej celami: walką z bezrobociem, wspieraniem aktywności gospodarczej, rozbudową infrastruktury itd.;

4) wykorzystania dochodów z majątku, na realizację celów wskazanych w pkt. 3;

5) aktywnego wykorzystywania zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji, w tym leasingu komunalnego, partnerstwa publiczno prywatnego oraz z funduszy strukturalnych i spójności UE.

Wzrost znaczenia jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów polityki fiskalnej wynika także ze zwiększania się udziału wydatków JST w PKB.

Efektywna polityka fiskalna w zakresie wydatków JST powinna prowadzić do:

- racjonalizacji wydatków na inwestycje i wydatków bieżących poprzez tworzenie związków komunalnych (gmin, powiatów i województw) w celu realizacji inwestycji wspólnych,
- zmiany tendencji wzrostu udziału wydatków bieżących w wydatkach ogółem na rzecz wydatków inwestycyjnych,
- dostosowania struktur administracyjnych do potrzeb wynikających z realizacji zadań publicznych.

Skuteczne wdrażanie niepodatkowych narzędzi polityki fiskalnej, w szczególności pobudzających tworzenie nowych miejsc pracy, rozwój drobnej wytwórczości, poręczeń i gwarancji, połączone z reformą finansów publicznych, może dodatkowo wpłynąć na poprawę efektywności fiskalnej i zwiększenie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Reforma ta jest oczywiście także potrzebna na szczeblu lokalnym, regionalnym i centralnym. Powinna ona w rezultacie doprowadzić do wyższej efektywności gospodarowania na wszystkich szczeblach. Wiąże się z nią potrzeba analizy skuteczności stosowanych przez gminy narzędzi polityki fiskalnej, a w szczególności obniżania górnych stawek podatkowych w podatkach lokalnych, stosowania ulg, odroczeń, umorzeń, zwolnień i zaniechania poboru należności podatkowych.

Analizę tę można przeprowadzać wykorzystując np. wskaźniki: samodzielności finansowej, aktywności finansowej, gwarancji podatkowej, podatków centralnych, subwencji, dotacji i inne – zaproponowane przez P. Romana⁴ – lub wskaźniki, które objaśniać mają stopień realizacji najważniej-

⁴ P. Roman, *Analiza finansowa budżetu samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3, s. 31 (i 2001, nr 6, s. 53).

szych celów polityki fiskalnej dla danej JST. Może zatem to być relacja przyrostu kwoty obniżek górnych stawek podatkowych, lub ulg, odroczeń, umorzeń, zwolnień, zaniechania w poszczególnych podatkach i opłatach lub łącznie do – przyrostu miejsc pracy, przyrostu liczby zarejestrowanych podmiotów gospodarczych, przyrostu wielkości inwestycji realizowanych na terenie danej JST i innych miar odniesienia. Należy przy tym zwrócić uwagę, że poszczególne wskaźniki charakteryzować będą częściowe zjawiska i ich wielkość nie musi dać pełnej i jednoznacznej odpowiedzi na siłę oddziaływania stosowanych narzędzi polityki fiskalnej np. na stopę bezrobocia, aktywności gospodarczej, czy inwestycji. Polityka gospodarcza, a w jej ramach polityka fiskalna jest kategorią złożoną, wielopłaszczyznową i najbardziej rozbudowany zestaw wskaźników nie opíše wszystkich zjawisk w sposób wyczerpujący, a co najważniejsze jednoznaczny. Przykładem może być analiza rezultatów prowadzonej przez JST polityki podatkowej w zakresie stosowania obniżek, ulg i zwolnień, w latach 2000–2003. Dane zawarte w tab. 1 i 2 pozwalają na wysunięcie następujących wniosków w zakresie efektów polityki fiskalnej realizowanej przez JST:

- obniżenie górnych stawek podatkowych jest najczęstszym narzędziem stosowanym przez JST, o czym świadczy podwojenie kwoty obniżek w latach 2000–2003;
- obniżenie górnych stawek podatkowych stosowane jest najczęściej w podatku od nieruchomości, rolnym i od środków transportowych;
- ulgi, odroczenia i umorzenia oraz zaniechania poboru są najczęściej stosowane (80%), także w odniesieniu do podatku od nieruchomości, w mniejszym stopniu do podatku rolnego, podatku od środków transportowych i pozostałych dochodów;
- efektem budżetowym stosowanej polityki fiskalnej jest przyrost o 50% udziału obniżek i ulg w relacji do wykonanych dochodów własnych, a tym samym zmniejszenie dochodów ogółem z 2% w 2000 do 3,3% w 2003 r.

W tych samych latach stopa bezrobocia w Polsce zwiększyła się z 15,1% w 2000 do 18,8% w 2003 r. i 19,6% w maju 2004 r. Ponieważ większość samorządów w Polsce stawia sobie za cel wzrost aktywności gospodarczej, w tym spadek bezrobocia, wskazane w tab. 1 i 2 narzędzia polityki fiskalnej można byłoby uznać za nieefektywne. Wniosek taki jednak nie jest uprawniony z wielu przyczyn:

- wpływ z podatków i opłat lokalnych w większości gmin, oraz udziały w podatkach dochodowych powiatów, nie pozwalają na prowadzenie skutecznej polityki aktywizacji gospodarczej i zwalczania bezrobocia;

- o relacji – przyrost kwoty ulg, zwolnień, obniżek, itd.: efektów w zakresie aktywności gospodarczej, spadku bezrobocia, czy wzrostu inwestycji decydują także czynniki makroekonomiczne, takie jak koniunktura gospodarcza, stopa wzrostu PKB, stopa wzrostu inwestycji i wiele innych, nie zawsze mierzalnych, np. stabilizacja polityczna.

Wskazane czynniki prowadzą zatem do wniosku, że efektywność polityki fiskalnej jest zjawiskiem złożonym. Powinna być więc analizowana na wszystkich szczeblach samorządu, z uwzględnieniem lokalnych priorytetów oraz możliwych do skwantyfikowania czynników makroekonomicznych.

Tabela 1

Efekty budżetowe polityki fiskalnej JST w latach 2000–2003 (w mln zł)

Instrumenty	2000	2001	2002	2003
Obniżenie górnych stawek podatkowych w:				
podatku rolnym	817,5	1 047,8	1 213,8	1 681,1
podatku od nieruchomości	50,3	144,5	148,5	78,4
podatku leśnym	739,7	855,5	1 037,8	1 416,0
podatku od środków transportowych	0	0	0	1,8
opłacie targowej	17,3	37,4	19,1	172,1
pozostałych dochodach	x	7,2	6,5	8,0
	10,1 ^a	(3,2)	1,9	4,8
Ulgi, odroczenia, umorzenia, zwolnienia, zaniechania poboru w:				
podatku rolnym	644,7	688,6	957,1	915,0
podatku od nieruchomości	47,6	45,4	52,6	55,3
podatku leśnym	411,4	502,0	698,4	711,6
podatku od środków transportowych	0,6	0,9	0,8	0,6
podatku dochodowym (karta podatkowa)	23,4	24,3	36,9	32,8
podatku od spadku i darowizn	3,6	3,5	3,5	2,8
podatku od czynności cywilnoprawnych	20,7	13,3	12,2	11,1
opłacie skarbowej	x	1,7	1,5	0,8
opłacie eksportacyjnej	6,7	1,3	0,6	0,7
opłacie targowej	x	4,1	43,9	5,9
dochodach z majątku	x	0,3	0,2	0,6
pozostałych dochodach	14,1	0,1	0,2	0,9
	116,6	(92,0)	106,3	91,9

^a W roku 2001 wystąpiło obniżenie górnych stawek podatkowych w podatku dochodowym (wpływ z karty podatkowej na sumę 118 777 zł).

Źródło: sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2000–2003, www.mofnet.gov.pl.

Tabela 2

Skutki % obniżen, ulg, odroczeń, umorzeń, zwolnień i zaniechania poboru

Wyszczególnienie	Obniżenia górných stawek				Ulg, odroczenia, umorzenia				Łącznie obniżenia i ulgi			
	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003
Relacja % do dochodów własnych wykonanych	2,0	3,2	3,6	4,9	2,1	2,1	2,9	2,7	4,8	5,3	6,5	7,6
Relacja % do dochodów wykonanych ogółem	1,1	1,3	1,5	2,1	0,9	0,9	1,2	1,2	2,0	2,2	2,7	3,3

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2000–2003, www.mofnet.gov.pl.

Bogusław Walczak

THE EFFECTIVENESS OF TERRITORIAL AUTONOMY UNITS

Fiscal politics is one of the elements of budget financial politics that comes from delegation of the part of the rights to the local level of country. The main subjects of that politics are communes, confederation of communes, autonomic voivodeships. Effective fiscal politics requires adjusting participation in income tax to the possibilities of the state budget and requirements resulting from regulated state tasks and linking the politics with the main goals of the local societies. The main effect of the fiscal politics shall be rationalization of current and investment expenses.