

*Monika Bogucka-Felczak*¹

Założenia reformy systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego

Zainspirowana przed laty monografią habilitacyjną profesora Włodzimierza Nykiela, zatytułowaną *Rola dochodów w równoważeniu budżetów lokalnych*², sama podjęłam badania dotyczące systemu finansowania samorządu terytorialnego w Polsce. Badania te doprowadziły mnie do napisania własnej książki habilitacyjnej, z której część wniosków, jak mam nadzieję, rozważyć mogliby reformatory systemu finansów lokalnych, a które w niniejszym opracowaniu przedstawiam.

63

Potrzeba reformy finansów jednostek samorządu terytorialnego jest od wielu lat sygnalizowana przez przedstawicieli samorządu terytorialnego, doktryny prawa finansowego, konstytucyjnego i administracyjnego. Argumenty przemawiające za zreformowaniem systemu finansów lokalnych, formułowane przez doktrynę i środowiska samorządowe, przyjmują postać zarzutów pod adresem ustawodawcy, dotyczących braku poszanowania konstytucyjnej zasady adekwatności dochodów do zadań samorządów terytorialnych, ograniczania samodzielności finansowej tych podmiotów i zarzutów odnoszących się do konkretnych rozwiązań normatywnych, głównie w sferze wyposażania samorządów w poszczególne formy dochodów. Negatywnych skutków społecznych, gospodarczych i finansowych nieprawidłowego podziału dochodów i zadań pomiędzy państwo a samorząd doświadczyło wiele jednostek samorządu terytorialnego; także Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się na temat zgodności przepisów prawa, kreujących system dochodów i wydatków

¹ Monika Bogucka-Felczak – doktor habilitowana, profesor UŁ, kierownik Katedry Prawa Finansowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, Dziekan WPiA UŁ, ekspert przy Izbie Gospodarczej NSA, <https://orcid.org/0000-0003-0901-8824>

² W. Nykiel, *Rola dochodów w równoważeniu budżetów lokalnych*, Łódź 1993.

samorządowych z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.³ lub Europejską Kartą Samorządu Lokalnego sporządzoną w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.⁴

Dysfunkcje systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego nie muszą, choć oczywiście mogą wynikać z decyzji ustawodawcy zwykłego, które odzwierciedlają priorytety przyjętej wobec samorządu polityki; mogą być także pochodną „starzenia się” regulacji prawnej kształtującej ów system. Potrzeba dokonania dogłębnej analizy kształtowania się wysokości wpływów z ustawowych źródeł dochodów oraz wydatków służących pokryciu kosztów powierzonych samorządom zadań, i dokonania korekty obowiązujących rozwiązań wynika zatem nie tylko z dostrzeżonych nieprawidłowości sposobu ukształtowania systemu finansów lokalnych, ale również z faktu, że wyposażenie samorządu w dochody pozwalające na wykonywanie przezeń zadań publicznych na poziomie choćby minimalnych standardów nie jest czynnością jednorazową. Prawidłowe, czyli adekwatne do zadań wyposażenie samorządu terytorialnego w dochody to proces wymagający reagowania na zmieniające się uwarunkowania społeczne, demograficzne i ekonomiczne, oddziałujące na kształtowanie się wysokości wpływów ze źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego i koszty realizacji zadań publicznych.

64

Efektywnie działający system finansowy jednostek samorządu terytorialnego to taki, który ewoluuje, „adaptuje się” do zmieniającego się otoczenia społecznego, gospodarczego, kulturowego. Obowiązkiem ustawodawcy jest zatem wpisanie w ów system rozwiązań pozwalających na jego korektę, gdy przestaje być efektywny w związku z naturalnie zachodzącymi zmianami demograficznymi, gospodarczymi, ekonomicznymi, oraz takich rozwiązań, które ujawniać będą potrzebę reformy i wskazywać elementy systemu, które takiej reformy się domagają. Tym samym pierwszym i podstawowym działaniem zmierzającym do zreformowania systemu jest zwiększenie pola obserwacji tego systemu i polepszenie dopływu informacji o jego funkcjonowaniu. Uznanie potrzeby zreformowania jakiegokolwiek systemu musi mieć swoje źródło w doświadczeniach praktycznych, nie zaś w abstrakcyjnych rozważaniach. Nie negując zatem prawdziwości formułowanych przez doktrynę i środowiska lokalne twierdzeń o konieczności zmian systemu finansów lokalnych – sama jestem ich orędowniczką – mam poważne wątpliwości, czy dziś do takiej reformy jesteśmy dobrze przygotowani. Rodzi się bowiem pytanie, czy dysponujemy wiedzą pozwalającą na jednoznaczne przesądzenie, że konstatacje dotyczące wadliwości sposobu ukształtowania dochodów i zadań

³ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁴ Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

determinujących wydatki wspólnot lokalnych dotyczą wszystkich samorządów, niektórych, czy tylko pewnych ich kategorii, czy dane potwierdzające ich występowanie zostały zaobserwowane i porównane w dłuższej perspektywie czasowej. Nie wiemy również, czy źródłem pogarszania się sytuacji finansowej samorządów jest wyłącznie brak poszanowania przez ustawodawcę konstytucyjnie założonych zasad organizacji finansów lokalnych i politycznych decyzji wobec samorządu terytorialnego, czy może taka sytuacja wynika, i w jakim zakresie, z faktu, że ukształtowany przed wieloma laty system po prostu się „zestarzał” i wynikające ze zmian demograficznych, społecznych i ekonomicznych koszty realizacji zadań publicznych ponoszone przez ten podmiot wymagają urealnienia.

W obecnym stanie prawnym pozyskiwanie i stałe monitorowanie niektórych danych służących prawidłowemu ustaleniu wysokości dochodów, zwłaszcza dochodów transferowych, nie jest możliwe ani przy wykorzystaniu rozbudowanego aparatu finansowego, ani struktury organów administracji centralnej.

Konieczne zatem staje się, co postuluję już od wielu lat, powołanie w drodze ustawy organu, którego zadaniem będzie utworzenie ewidencji pozwalającej na stałe i bieżące, w przyjętych okresach, np. półrocznych, rocznych, kwartalnych, monitorowanie kształtowania się takich wielkości, jak liczba mieszkańców, liczba podatników, liczba pracowników w poszczególnych miastach, wysokość wpływów z udziałów w podatkach dochodowych⁵, wysokość dochodów podatkowych dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Pozwoli to nie tylko na przesądzenie, jak kształtuje się potencjał fiskalny poszczególnych samorządów, ale także na reagowanie w sytuacji stwierdzenia zjawisk niepożądanych w przyszłości. Taka obserwacja współuczestnicząca może wskazywać na różne zjawiska i wywołać określone decyzje polityczne, np. o konieczności przekazania realizacji zadania publicznego, którego lokalny charakter jest wątpliwy, ze szczebla lokalnego na szczebel centralny lub wsparcia władz centralnych przy jego wypełnianiu, ze względu na fakt, iż koszt jego realizacji przekracza możliwości finansowe samorządów, na co wskazuje zaobserwowana tendencja kształtowania się potencjału dochodowego w samorządach poszczególnych szczebli⁶.

Takie rozwiązania były z powodzeniem wykorzystywane w przeszłości – przegląd sytuacji finansowej wspólnot terytorialnych w celu usprawnienia systemu wyrównawczego był rozwiązaniem stosowanym

⁵ T. Dębowska-Romanowska, M. Bogucka-Felczak, *Ekspertyza sporządzona na zamówienie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego „Finansowanie rozwoju miast – zmiany finansowe i fiskalne”*, Łódź 2013, s. 90.

⁶ *Ibidem*, s. 91.

np. w Szwajcarii co dwa lata i służył ewentualnym modyfikacjom organizacji finansów kantonów. Jego skutkiem była reforma systemu podziału zadań i środków finansowych w latach 1994–2008, przeprowadzona w następstwie ewaluacji systemu i zaproponowanych przez ekspertów zmian, uchwalona przez parlament i zatwierdzona w drodze referendum⁷.

Wdrożenie systemu stałego monitorowania sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego i danych mających wpływ na ustalenie rzeczywistego potencjału finansowego tych podmiotów oraz wyciągnięcie wniosków płynących z takiej obserwacji wymaga czasu, co oznacza, że przeprowadzenie reformy systemu finansów lokalnych, gdy chcemy być do niej rzetelnie przygotowani, musi być rozłożone w czasie. Dłuższa perspektywa czasowa dla przeprowadzenia czynności reformatorskich jest charakterystyczna dla procesu reform.

Reforma definiowana jest bowiem jako proces ewolucyjnego, stopniowego i zwykle długotrwałego wprowadzenia zmian⁸. Reformy stanowią przeciwwagę dla zmian rewolucyjnych⁹. Reforma czegoś to zatem zmiana tego na coś lepszego w jakimś systemie, nienaruszająca istoty tego systemu.

66 Nienaruszalność istoty systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego w procesie reformy powinna być podstawowym jej założeniem, jako że zasady kształtowania dochodów i wydatków wspólnot samorządowych wynikają wprost z Konstytucji RP. Naruszenie istoty systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego, będącego przecież emanacją konstytucyjnie założonej roli samorządu w państwie, oznaczałoby zmianę ustroju państwa. Znaczenie systemu finansowego samorządu dla praktycznej możliwości wypełniania jego konstytucyjnie określonej roli sprawia bowiem, że rozwiązania prawne kształtujące ów system mają zdolność modyfikacji ustroju samorządu terytorialnego w państwie.

Ukształtowania systemu dochodów samorządu terytorialnego dokonał ustrojodawca w dwóch przepisach Konstytucji RP – art. 167 i 168, nazywanych niekiedy konstytucją finansową samorządu terytorialnego. Unormowania zawarte w art. 167 Konstytucji RP stanowią funkcjonalny zespół norm, które powinny być interpretowane z uwzględnieniem wzajemnych powiązań występujących pomiędzy nimi¹⁰. W ust. 1 tego

⁷ Por. szerzej P. Swianiewicz, *Wyrównywanie poziome sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Doświadczenia europejskie*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2016, nr 1(28), s. 37–38.

⁸ J. Marszałek-Kawa, D. Plecka (red.), *Leksykon wiedzy politologicznej*, Toruń 2018, s. 398–399.

⁹ J. Kowalski, W. Lamentowicz, P. Winczorek, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1981, s. 57.

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 marca 1999 r., sygn. K. 5/98, OTK 1999/3/39.

przepisu zapewniono jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiedni do przypadających im zadań. W ust. 2 wskazano rodzaje dochodów, które muszą występować w systemie finansowym samorządu i podkreślono podstawowe znaczenie dochodów własnych dla tego systemu. W ust. 3 nakazano, aby zmiany w dochodach dokonywały się w formie ustawowej. W ust. 4 przesądzono natomiast, że zmianom w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego towarzyszyć powinna odpowiednia zmiana podziału dochodów publicznych. Zasadom wyrażonym w art. 167 ust. 1 Konstytucji RP należy zatem przypisać funkcje systemowe, jako że stanowią reguły, na podstawie których powinien być kształtowany ustrój finansowy samorządu terytorialnego oraz funkcje gwarancyjne, a więc normatywną podstawę dla jednostki samorządu terytorialnego do wystąpienia z roszczeniem wobec państwa w sytuacji, gdyby przekazywanie dochodów publicznych nie odbywało się w wysokości adekwatnej do zadań¹¹. Zasadą konstytucyjną wyprowadzoną z przepisów zamieszczonych w art. 167 Konstytucji jest także zasada pionowego podziału dochodów pomiędzy państwo a samorząd, polegająca na przekazywaniu samorządom dochodów ze szczebla centralnego. Cechę tę oczywiście najpełniej odzwierciedlają dochody transferowe jednostek samorządu terytorialnego, tj. subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Źródła dochodów własnych również przypadły w udziale jednostkom samorządu terytorialnego w procesie decentralizacji finansowej z nadania państwa, które jest pierwotnym podmiotem finansów publicznych. W art. 168 Konstytucji RP zapewniono jednostkom samorządu terytorialnego prawo do kształtowania wysokości podatków i opłat lokalnych w granicach wynikających z ustawy.

Z kolei prawo do podejmowania politycznych decyzji przez władze lokalne co do kierunków i zakresu przeznaczania na zadania własne środków finansowych stanowi o istocie samorządu terytorialnego – brak możliwości wydatkowania środków służących realizacji funkcji publicznych we własnym imieniu i na własny rachunek znosi niezbywalne cechy samorządu terytorialnego w państwie (art. 166 Konstytucji RP).

Intencją ustrojodawcy było takie ukształtowanie systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego, który pozwoli realizować władzom lokalnym zadania na rzecz członków wspólnot terytorialnych w sposób samodzielny, czyli odpowiadający ustrojowej roli samorządu terytorialnego.

Wziąwszy pod uwagę powierzoną samorządowi terytorialnemu przez Konstytucję funkcję w państwie, jaką jest uczestnictwo w sprawowaniu władzy publicznej, cele reformy systemu finansowego wydają się oczywiste.

¹¹ Por. W. Miemiec, *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Wrocław 2005, s. 82–83.

Za podstawowe cele reformy systemu finansów lokalnych uznać należy zapewnienie trwałości i efektywności samodzielnego wykonywania powierzonych samorządom zadań publicznych. Tak nakreślone cele reformy systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego są jednocześnie zgodne z Konstytucją, ale i pragmatyczne. Gwarantowana konstytucyjnie samodzielność finansowa samorządu terytorialnego nie stanowi bowiem celu samego w sobie, ale służyć ma także zwiększeniu efektywności zarządzania w sektorze publicznym i bardziej efektywnemu zaspokojeniu potrzeb społecznych.

Owa „oczywistość” celów reformy systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego nie oznacza jednak, że oczywisty jest wachlarz rozwiązań prawnych, które te cele miałyby realizować. Choć samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego stanowi konstytucyjny standard i gwarancję lepszego rozpoznania i realizacji zadań na rzecz społeczności lokalnych, to zakres tej samodzielności może już rodzić dyskusje i spory. Nie istnieje określona docelowo wiązka uprawnień i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego, której posiadanie przesądzałoby o samodzielności wspólnot lokalnych¹². Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego ma charakter względny, jest to samodzielność w granicach prawa i nie może znosić całkowicie lub w istotnej części prawa ustawodawcy do kształtowania stosunków w państwie¹³.

Zakres samodzielności samorządu terytorialnego w danym państwie i w danym czasie, odzwierciedlony w obowiązujących normach, jest wypadkową wielu czynników, takich jak uwarunkowania historyczne, ustrojowe oraz koncepcje aktualnie prowadzonej przez władze centralne polityki podziału władzy publicznej. Zakres samodzielności finansowej samorządu jest efektem politycznego wyboru pomiędzy koncepcją rozszerzania samodzielności finansowej samorządów, mającej oparcie w wydajnych źródłach dochodów i szerokich uprawnieniach decyzyjnych, a koncepcją wyrównawczej redystrybucji dochodów dla zrównoważonego rozwoju ekonomicznego całego państwa. Zarówno samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego, jak i mechanizmy wyrównawcze, wedle unormowań zawartych w art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego stanowią standard organizacji systemu finansów lokalnych. Wybór ustawodawcy co do tego, której z koncepcji przyznać prymat, nie może abstrahować od stanu finansów publicznych państwa,

¹² E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 41.

¹³ M. Ofiarska, Z. Ofiarski, *Wyznaczanie i ochrona granic samodzielności, w tym finansowej, jednostek samorządu terytorialnego – wybrane aspekty konstytucyjne*, [w:] J. Stankiewicz, J.P. Lewkowicz (red.), *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, Białystok 2010, s. 335.

stopnia zróżnicowania regionalnego rozwoju gospodarczego, możliwości techniczno-organizacyjnych sprawowania władzy na szczeblu lokalnym oraz celu, jakim jest lepsze zaspokojenie potrzeb wspólnot lokalnych¹⁴. Powodzenie reformy finansów lokalnych uzależnione jest od precyzyjnego rozpoznania tych uwarunkowań.

Dylematów, przed którymi staje ustawodawca, programując procesy reformy finansów lokalnych, jest więcej. Nawet wtedy, gdy priorytetem państwa jest wzmocnienie samodzielności finansowej samorządu terytorialnego poprzez wyposażenie go w wydajne i mające podstawowe znaczenie w strukturze dochodów dochody własne i przekazanie władzom lokalnym szerokich uprawnień decyzyjnych o kierunkach ich przeznaczania, do przesądzenia pozostaje jeszcze wiele kwestii mających wpływ na kształt systemu finansów lokalnych w Polsce, co do których ustawodawca może zadecydować, nie naruszając konstytucyjnych gwarancji samodzielności samorządu terytorialnego. Skutki tych decyzji powinny być jednak uprzednio rozpoznane na podstawie pogłębionych analiz ekonomicznych, statystycznych, demograficznych i socjologicznych.

W tym miejscu warto zasygnalizować kilka z takich kwestii:

1. Proces wyposażania wspólnot terytorialnych w dochody własne może się odbywać z uwzględnieniem indywidualnych cech, jakie wykazują poszczególne samorządy, mających wpływ na ich potencjał finansowy, jak również na podstawie koncepcji wyposażenia samorządów poszczególnych szczebli w jednolite źródła dochodów. Ustawodawca powinien zatem przesądzić, czy wyposażenie samorządów w dochody powinno uwzględniać występujące pomiędzy nimi w sposób naturalny różnice, co w efekcie prowadzić będzie do ich kategoryzacji, czy też samorządy danego szczebla powinny być jednolicie traktowane pod względem finansowym. Podejmując decyzję w tym zakresie, ustawodawca nie może tracić z pola widzenia tego, że brak uwzględnienia przez niego w procesie wyposażania jednostek samorządu terytorialnego w dochody własne obiektywnie występujących pomiędzy nimi różnic oznaczać będzie konieczność zwiększenia zakresu zasilania finansowego dochodami transferowymi samorządów, w których wydajność źródeł dochodów własnych jest niższa, w celu zapewnienia mieszkańcom tych wspólnot dostępu do usług publicznych za cenę porównywalną z tą, którą płacą mieszkańcy samorządów bogatszych, przynajmniej do momentu wykorzystania tych środków przez władze lokalne w kierunku zwiększenia wydajności źródeł dochodów własnych.

¹⁴ M. Bogucka-Felczak, *Konstytucyjne determinanty funkcjonowania mechanizmów korekcyjno-wyrównawczych w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2017, s. 41.

2. Niewątpliwie reforma finansów lokalnych powinna zmierzać do zapewnienia wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego dochodów adekwatnych do zakresu realizowanych zadań, jednak zagwarantowanie w praktyce adekwatnych do zakresu powierzonych samorządowi zadań dochodów i mierzenie stopnia adekwatności wymaga określenia poziomu wydatków koniecznych do prawidłowego finansowania zadań, określenia niezbędnego poziomu finansowania usług wraz z ich standaryzacją i wreszcie przyjęcia miernika adekwatności dochodów do zadań¹⁵. Ocena stopnia adekwatności dochodów do zadań realizowanych przez samorządy może zakładać albo mierzenie potencjału źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego, albo faktycznie zrealizowanych przez samorządy wpływów z tych źródeł. Pierwsze rozwiązanie oznacza fikcję uzyskiwania takich samych dochodów przez jednostki samorządu terytorialnego wykazujące obiektywnie określone cechy, co czyni pomiar prostszym, drugie oznacza uwzględnienie w procesie pomiaru skutków prowadzonej przez władze lokalne polityki finansowej, w tym zwłaszcza w odniesieniu do źródeł podatkowych, co pozwala na uzyskanie rzeczywistego obrazu sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego i bardziej miarodajne oceny dotyczące dostosowania poziomu dochodów do zadań w tych jednostkach. Za jednym z tych rozwiązań ustawodawca powinien się opowiedzieć.

3. W obliczu różnic w potencjale dochodów własnych poszczególnych samorządów dochody transferowe stały się podstawowym narzędziem realizacji zasady adekwatności dochodów do zadań powierzonych, gwarantującej ich wykonywanie w sposób efektywny. Zakres i rodzaj dochodów transferowych uzależniony jest nie tylko od priorytetów polityki władz centralnych wobec samorządu (im większy udział dochodów transferowych w strukturze dochodów jednostek samorządu terytorialnego, tym mniej jego samodzielności finansowej), ale także od założonych funkcji, jakie mają realizować. Transfery z budżetu państwa służą:

- dostarczeniu jednostkom samorządu publicznych środków finansowych, bez których wykonywanie powierzonych im do realizacji zadań musiałoby odbiegać od założonych standardów (funkcja uzupełniająca);
- osiągnięciu w miarę równomiernego rozkładu dochodów jednostek samorządu terytorialnego (funkcja wyrównawcza);
- skłonieniu jednostek samorządu terytorialnego do dalszego poszukiwania źródeł dochodów, gdy wyrównanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego następuje jedynie do pewnego poziomu (funkcja motywacyjna);

¹⁵ M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007, s. 44.

– uzupełnieniu dochodów utraconych lub pomniejszonych wskutek decyzji władz centralnych, przy niezmiennym zakresie realizowanych przez samorządy zadań (funkcja rekompensująca)¹⁶.

Realizacja poszczególnych funkcji transferów budżetowych przebiega w różnym natężeniu, co jest wynikiem przyjętych przez państwo priorytetów polityki finansowej. Od lat najbardziej palącym problemem polityki państwa w zakresie wspierania samorządu terytorialnego dochodami transferowymi jest taki dobór ich form i konstrukcji, który zwiększyłby motywację władz lokalnych do pozyskiwania nowych źródeł dochodów¹⁷. Motywacja do poszerzania bazy podatkowej jest oczekiwaną postawą, zwłaszcza wobec tych samorządów, które są beneficjentami wpłat korekcyjno-wyrównawczych, w przeciwnym wypadku, wbrew Konstytucji, w sposób stały będą uprawnione do dochodów innych samorządów. Dopóty jednak wpłaty korekcyjno-wyrównawcze przyjmują normatywną postać części równoważącej (wyrównawczej) subwencji ogólnej, nic nie krępuje swobody samorządów uprawnionych do tzw. janosikowego w wydatkowaniu środków finansowych, płynących z tego źródła. Reforma systemu wyposażania samorządu w dochody transferowe wymaga zatem uprzedniego podjęcia przez ustawodawcę decyzji, czy priorytetem państwa jest solidarność terytorialna, czy wydajność i efektywność w sektorze finansów publicznych. Innymi słowy, jest to pytanie, do jakiego poziomu wyrównanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego powinno nastąpić, by redystrybucja była efektywna i sprawiedliwa.

Przed przystąpieniem do programowania systemu finansów lokalnych ustawodawca powinien przyrzeć się skutkom zjawisk demograficznych, społecznych i gospodarczych – i tym już utrwalonym i nowo powstającym – wpływającym na potencjał finansowy wspólnot samorządowych. Wymagać to będzie wielu analiz statystycznych, ekonomicznych i demograficznych, pozwalających na urealnienie wysokości wpływów ze źródeł dochodów oraz kosztów realizacji zadań. Prawidłowe ustalenie potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego z uwzględnieniem skutków zachodzących zjawisk jest niezbędne dla właściwego podziału dochodów pomiędzy te podmioty. Tytułem przykładu: reakcji ustawodawcy domaga się występujące od lat zjawisko ponoszenia przez duże miasta kosztów realizacji zadań publicznych na rzecz nierezydentów. Granice miast dawno już przestały być granicami dostępności do usług publicznych, a co za tym idzie – wysoki jest nie tylko ich potencjał

¹⁶ Por. szerzej E. Kornberger-Sokołowska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 110–113.

¹⁷ W. Łączkowski, *Racjonalizacja wydatków budżetowych*, [w:] M. Weralski (red.), *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. III, Warszawa 1982, s. 605.

dochodowy, ale i potencjał wydatkowy. Z infrastruktury miasta korzystają osoby w nim zatrudnione, studenci, osoby, które miejsce zamieszkania mają najczęściej w miejscowościach ościennych i tam płacą podatki. Owa reakcja ustawodawcy mogłaby polegać na zwiększeniu udziału we wpływach w podatku dochodowym od osób fizycznych miast, co mogłoby nastąpić przez rozbicie dotychczasowego udziału we wpływach na dwie części: dominującą – zależną od miejsca zamieszkania i drugą – na rzecz gminy – miejsca wykonywania pracy. Rozważyć można również wprowadzenie prawa do „opowiedzenia się” – za pomocą deklaracji – przez mieszkańca innej gminy co do przekazania części wpływów stanowiących udział gminy miejsca zamieszkania na rzecz innej jednostki samorządu terytorialnego, w strefie oddziaływania której (wskazanej ustawowo) dana gmina, właściwa ze względu na zamieszkanie, pozostaje. Wysokość takiej dobrowolnej partycypacji powinna oczywiście mieć granice ustawowo określone – tak by dochód z tytułu udziału dla gminy miejsca zamieszkania nie stracił ani fiskalnego, ani politycznego znaczenia jako źródło dochodu¹⁸.

72

Niektóre ze wskazanych dylematów, które ustawodawca powinien rozstrzygnąć przed nakreśleniem kierunków reformy systemu finansów lokalnych, determinować będą przyjęcie szczegółowych rozwiązań normatywnych służących realizacji celu, który pozostaje niezmienny – jest nim lepsze zaspokojenie potrzeb lokalnych poprzez bardziej skuteczne zarządzanie i budowanie aktywności politycznej obywateli.

Liczba nierozstrzygniętych dotąd dylematów co do rozwiązań normatywnych, które najlepiej zrealizują założony cel reformy systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego, brak pełnej wiedzy, pozwalającej na podjęcie decyzji co do tych rozwiązań, nie oznaczają, że dziś nie wiemy nic i że część dysfunkcji systemu finansów lokalnych nie została zidentyfikowana. Przeciwnie – pojawiające się cyklicznie raporty o stanie finansów jednostek samorządu terytorialnego, w tym Najwyższej Izby Kontroli, wskazują na występujące w dłuższej perspektywie czasowej niedoskonałości systemu finansowego wspólnot lokalnych, niekiedy pogłębiające się w okresie spadku koniunktury, które powinny skłonić ustawodawcę do rozpoczęcia prac nad ich wyeliminowaniem. Do takich należą m.in.: obniżający się udział dochodów własnych w strukturze dochodów samorządu, powodujący ograniczenie samodzielności finansowej jednostek samorządowych, niedoszacowanie części oświatowej subwencji ogólnej oraz niedofinansowanie ochrony zdrowia przez NFZ, które zwiększa obciążenia finansowe samorządów, niedoszacowanie kosztów realizacji zadań zleconych i zaniżanie w związku z tym kwot dotacji ce-

¹⁸ T. Dębowska-Romanowska, M. Bogucka-Felczak, *Ekspertyza...*, s. 95.

lowych, brak mechanizmu wspierania rozwoju lokalnego, którego nie są w stanie zastąpić dotacje na zadania własne, przyznawane według uznania władz centralnych¹⁹, trwanie w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego tzw. janosikowego, pomimo uznania przez Trybunał Konstytucyjny przejściowego charakteru tej instytucji już w 2004 r.²⁰

Bibliografia

- Bogucka-Felczak M., *Konstytucyjne determinanty funkcjonowania mechanizmów korekcyjno-wyrównawczych w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2017.
- Dębowska-Romanowska T., Bogucka-Felczak M., *Ekspertyza sporządzona na zamówienie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego „Finansowanie rozwoju miast – zmiany finansowe i fiskalne”*, Łódź 2013.
- Kornberger-Sokołowska E., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001.
- Kornberger-Sokołowska E., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007.
- Kowalski J., Lamentowicz W., Winczorek P., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1981.
- Kwiatkowski K., Tyszkiewicz W., Wójcik M., *Raport. Finanse samorządu po pandemii. Od kryzysu do rozwoju*, Warszawa 2021.
- Łączkowski W., *Racjonalizacja wydatków budżetowych*, [w:] M. Weralski (red.), *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. III, Warszawa 1982.
- Marszałek-Kawa J., Plecka D. (red.), *Leksykon wiedzy politologicznej*, Toruń 2018.
- Miemiec W., *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Wrocław 2005.
- Nykiel W., *Rola dochodów w równoważeniu budżetów lokalnych*, Łódź 1993.
- Ofiarska M., Ofiarski Z., *Wyznaczanie i ochrona granic samodzielności, w tym finansowej, jednostek samorządu terytorialnego – wybrane aspekty konstytucyjne*, [w:] J. Stankiewicz, J.P. Lewkowicz (red.), *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, Białystok 2010.
- Swianiewicz P., *Wyrównywanie poziome sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Doświadczenia europejskie*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2016, nr 1(28).

¹⁹ K. Kwiatkowski, W. Tyszkiewicz, M. Wójcik, *Raport. Finanse samorządu po pandemii. Od kryzysu do rozwoju*, Warszawa 2021.

²⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2003 r., sygn. K 30/02, TK-A 2003/2/16.

Akty prawne

Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Streszczenie

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie wyzwań, przed jakimi stoi ustawodawca, programując proces reformy systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego. Pozycja ustrojowa samorządu terytorialnego sprawia, że podstawowym celem reformy tego systemu pozostaje zapewnienie trwałości i efektywności samodzielnego wykonywania powierzonych samorządom zadań publicznych. Realizacja tego celu możliwa jest za pomocą różnych rozwiązań normatywnych, które ustawodawca powinien uprzednio rozważyć. Granice swobody ustawodawcy w wyborze tych rozwiązań wyznaczają konstytucyjne standardy wyposażania samorządów w dochody i wydatkowania przez nie środków służących finansowaniu zadań publicznych. Decyzje ustawodawcy powinny mieć oparcie w doświadczeniach praktycznych, pogłębionych analizach ekonomicznych, statystycznych, demograficznych. Skutkiem reformy powinno być stworzenie takiego systemu finansów samorządu terytorialnego, który zapewni efektywność wykonywania zadań przez władze lokalne w dłuższej perspektywie czasowej i który będzie adaptował się do zmieniającej się rzeczywistości społecznej i gospodarczej, co wymaga stworzenia instrumentów stałego monitoringu sytuacji finansowej wszystkich jednostek samorządowych, pozwalających na korektę systemu, gdy ten wykazuje dysfunkcje.

Słowa kluczowe: reforma, samorząd terytorialny, finanse lokalne, system dochodów jednostek samorządu terytorialnego, samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego, wydatki jednostek samorządu terytorialnego, dochody własne, dochody transferowe