

MALGORZATA JAREMKO

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. St. Staszica w Pile

PRZYCZYNEK DO WIELOLETNIEJ PROGNOZY FINANSOWEJ

1. Wprowadzenie

Obowiązująca od 1 stycznia 2010 r. ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹ nałożyła na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek sporządzania wieloletniej prognozy finansowej. Jest to nowa dla samorządów kategoria dokumentu finansowego, o obligatoryjnym charakterze i długoterminowym horyzoncie planowania. Zasady i tryb opracowywania oraz uchwalania wieloletniej prognozy finansowej regulują art. 226 – 232 ustawy. Zgodnie z art. 226 wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej:

- dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia,
- dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydatki majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu,
- przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia,
- kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego oraz sposób sfinansowania spłaty długu,
- objaśnienia przyjętych wartości.

Zgodnie z art. 227 horyzont czasowy wieloletniej prognozy finansowej wynosi minimum 4 lata (dany rok budżetowy oraz trzy kolejne lata), jednak okres ten nie może być krótszy niż okres, na który przyjęto limity wydatków na przedsięwzięcia². Ponadto prognozę kwoty długu, stanowiącą część wieloletniej prognozy finansowej, sporządza się na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania. Zwrócić uwagę należy również na art. 229, zgodnie z którym wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie jednostki samorządu terytorialnego powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu

¹ Dz. U. nr 157 poz. 1240 z późn. zm.

² Pojęcie przedsięwzięcia zostało zdefiniowane w art. 226 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

jednostki samorządu terytorialnego. Przepisy te wymuszają na jednostkach samorządu terytorialnego określony zakres czasowy oraz rzetelność i spójność planowania.

Określając elementy, jakie powinna zawierać wieloletnia prognoza finansowa, ustawodawca nałożył na samorządy obowiązek przewidywania tych wielkości w określonym, przynajmniej czteroletnim okresie. Stanowić to może pewną trudność, skoro większość jednostek samorządu terytorialnego wielokrotnie zmienia w ciągu roku uchwałę budżetową, która jest planem finansowym o rocznym okresie obowiązywania. Ustawa o finansach publicznych nie wskazuje co prawda, że wielkości określone w prognozie mają wiążący charakter, nie zwalnia to jednak z obowiązku zawarcia w tym dokumencie danych na kolejne lata budżetowe. Dysponowanie wiarygodnym i efektywnym narzędziem umożliwiającym skuteczne planowanie finansowe ułatwiłoby samorządom nie tylko przygotowywanie i uchwalanie wieloletniej prognozy finansowej, ale także pozwoliłoby na rzeczywiste, wieloletnie zarządzanie finansami.

2. Metodyka Ministerstwa Finansów

Wychodząc naprzeciw potrzebom jednostek samorządu terytorialnego w zakresie sporządzania wieloletniej prognozy finansowej, Ministerstwo Finansów na swojej stronie internetowej zamieściło dokument zatytułowany *Metodyka opracowania wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego*.³

Dokument ten, zgodnie z informacjami zawartymi na stronie, jest efektem prac zespołu roboczego, w którym uczestniczyli przedstawiciele Ministerstwa Finansów, regionalnych izb obrachunkowych oraz reprezentanci jednostek samorządu terytorialnego. Zakres prac zespołu obejmował przede wszystkim:

- ustalenie metodyki sporządzenia wieloletniej prognozy finansowej,
- określenie pożądanego zakresu danych budżetowych ujętych w wieloletniej prognozie finansowej jednostek samorządu terytorialnego,
- ustalenie założeń makroekonomicznych do wieloletniej prognozy finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Końcowym efektem prac jest wzorzec wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego, który pokazując powiązania i zależności pomiędzy danymi, ma zdaniem Ministerstwa Finansów ułatwiać tworzenie wieloletniej prognozy oraz jednocześnie usprawniać proces związany z jej analizowaniem oraz opiniowaniem. Wypracowany wzorzec – w ocenie zespołu – może okazać się użytecznym narzędziem wieloletniego prognozowania finansowego w jednostkach samorządu terytorialnego.⁴

Pomimo przedstawionego pozytywnego opisu metodyki zaproponowanej przez Ministerstwo Finansów, nie można uznać jej za narzędzie proste i nadające się do bezpośredniej implementacji w dowolnej jednostce samorządu terytorialnego. Konieczne jest dalsze do-

³ <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=1902&id=214359>, data aktualizacji 07.07.2010.

⁴ *Tamże.*

precyzowanie i dopracowanie proponowanego procesu postępowania, aby stał się bardziej praktyczny do zastosowania. Opracowanie Ministerstwa Finansów stanowi zbiór wytycznych i wskazówek, oparty na sytuacji gospodarczej Polski i wskaźnikach makroekonomicznych,⁵ a nie gotowy algorytm na obliczenie podstawowych danych budżetowych. Ponieważ wiąże dochody jednostek samorządu terytorialnego z gospodarką w ujęciu makroekonomicznym, zdaje się przeczyć idei samorządu, który z założenia ma lokalny, względnie regionalny charakter.

Celem niniejszego opracowania nie jest jednak analiza krytyczna metodyki zaproponowanej przez Ministerstwo Finansów, a przedstawienie nieco innej listy czynników, które mogłyby zostać wykorzystane w procesie długoterminowego planowania budżetowego w jednostkach samorządu terytorialnego.

3. Determinanty dochodów jednostek samorządu terytorialnego

Zgodnie z zasadą równowagi budżetowej dochody budżetowe stanowią podstawowe źródło finansowania planowanych wydatków jednostek samorządu terytorialnego. Zmiany w dochodach wprowadzane w trakcie roku budżetowego znajdują swoje odzwierciedlenie w zmianach wydatków. Z tego właśnie względu planowanie dochodów budżetowych powinno wyprzedzać planowanie wydatków, zarówno w budżecie uchwalanym na jeden rok kalendarzowy, jak i w wieloletniej prognozie finansowej.⁶

Analizując czynniki kształtujące dochody jednostek samorządu terytorialnego, zdaniem autorki należy rozpocząć od definicji samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym⁷, przez gminę należy rozumieć wspólnotę samorządową tworzoną przez mieszkańców gminy oraz odpowiednie terytorium. Analogiczne definicje zawierają art. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym⁸ oraz art. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa⁹. Te dwie części składowe (mieszkańcy i terytorium) przesądzają w największym stopniu o wielkości osiąganych przez daną jednostkę samorządu terytorialnego dochodów. Odpowiednia analiza struktury i zmian tych czynników pozwoli samorządom na bardziej precyzyjne i przynajmniej średnioterminowe planowanie finansowe.

Zgodnie z art. 167 ust. 2 ustawy zasadniczej¹⁰, dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Ustawa z dnia 13 listopada 2003r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹¹ okre-

⁵ Jakkolwiek Ministerstwo Finansów na swojej stronie internetowej umieściło także wytyczne dotyczące założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego. <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=4303&id=224733&typ=news>.

⁶ Taki sposób planowania proponuje również Ministerstwo Finansów w swojej metodyce opracowania wieloletniej prognozy finansowej.

⁷ T. j. Dz. U. z 2001r. nr 142 poz. 1591 z późn. zm.

⁸ T. j. Dz. U. z 2001r. nr 142 poz. 1592 z późn. zm.

⁹ T. j. Dz. U. z 2001r. nr 142 poz. 1590 z późn. zm.

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. nr 78 poz. 483 z późn. zm.).

¹¹ T. j. Dz. U. z 2010r. nr 80 poz. 526 z późn. zm.

śla źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego oraz zasady ustalania i gromadzenia tych dochodów. W art. 3 określa, że dochodami jednostek samorządu terytorialnego są:

- dochody własne,
- subwencja ogólna,
- dotacje celowe z budżetu państwa,

uzupełniając je o dalsze możliwe źródła:

- środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi,
- środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej,
- inne środki określone w odrębnych przepisach.¹²

Równocześnie jednak ustawa o finansach publicznych wymaga przedstawienia w wieloletniej prognozie finansowej dochodów bieżących i majątkowych jednostki¹³. Z tego względu taki właśnie podział dochodów zostanie uwzględniony w opracowaniu. Dochody te zostaną poddane analizie ze względu na czynniki kształtujące ich wielkość, a które można powiązać z mieszkańcami i terytorium jednostki samorządu terytorialnego. Analiza ta ma charakter ogólny, wprowadzający, skupiać się będzie więc na najważniejszych źródłach dochodów. Jej celem jest zarysowanie kwestii kształtowania się dochodów w zależności od przyjętych podstawowych determinant. Zbudowanie szczegółowego katalogu wymaga badania każdego pojedynczego źródła dochodów zarówno w ujęciu teoretycznym, jak i ilościowo, na podstawie danych statystycznych o jednostkach samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 235 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, do **dochodów majątkowych** zalicza się:

- dotacje i środki przeznaczone na inwestycje,
- dochody ze sprzedaży majątku,
- dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

Dotacje i środki przeznaczone na inwestycje stanowią grupę dochodów pozyskiwanych przez jednostki samorządu terytorialnego w celu realizacji wydatków majątkowych. Zaliczyć do nich można na przykład środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, służące realizacji Narodowej Strategii Spójności. Osiągnięcie wpływów z tytułu tych dochodów wymaga aktywnego działania samorządu, ze względu na często konkursowy tryb ich przyznawania przez podmioty dysponujące tymi środkami. Z drugiej strony są to dochody często związane z realizowanymi przedsięwzięciami wyodrębnianymi w wieloletniej prognozie finansowej, więc muszą być planowane w sposób precyzyjny i przemyślany. Nie są jednak determinowane przez określone charakterystyki ani mieszkańców, ani terytorium jednostki samorządu terytorialnego.

¹² Zgodnie z zapisem art. 167 ust. 3 Konstytucji – źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie.

¹³ Art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Dochody osiągnane ze **sprzedaży składników majątku** mają jednorazowy charakter, powodują jego pomniejszenie i mogą doprowadzić do wyczerpania zbywalnych zasobów. Dochody te są dość przewidywalne ponieważ wymagają planowania z odpowiednim wyprzedzeniem, ze względu na procedury określone w szczególności ustawą o gospodarce nieruchomościami. Równocześnie jednak także kwoty osiągnięte ze sprzedaży wiążą się z przeprowadzoną procedurą zbycia nieruchomości (np. koniecznością wykonania wyceny zbywanej nieruchomości i wynikającą z wyceny jej wartością). Dochody ze sprzedaży majątku stanowią grupę dochodów o szczególnie aktywnej roli jednostki samorządu terytorialnego występującej z pozycji właścicielskiej. Z tego względu udział mieszkańców w generowaniu tych dochodów jest wtórny w stosunku do działań samorządu i nie występuje tu zależność pomiędzy charakterystyką mieszkańców a dochodami. Z kolei dla osiągnięcia jak najwyższych dochodów znaczenie może mieć atrakcyjność nieruchomości, związana z jej przeznaczeniem w planie miejscowym, zagospodarowaniem, uzbrojeniem itp., na co może mieć wpływ samorząd jako właściciel.

Dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności obejmują opłatę naliczoną na podstawie wyceny nieruchomości, którą użytkownik wieczysty jest zobowiązany zapłacić w związku z przejmowaniem własności nieruchomości (na podstawie decyzji administracyjnej)¹⁴. Dochody jednostki samorządu terytorialnego zależą tu przede wszystkim od posiadania nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, które będą spełniać warunki przekształcenia oraz od zainteresowania użytkowników wieczystych, gdyż to na ich wniosek wszczynane jest postępowanie. Wraz z ubywaniem gruntów klasyfikujących się do przekształcenia, coraz mniejsze będą potencjalne wpływy do budżetu, ale nie można przewidzieć momentu złożenia wniosku przez poszczególnych użytkowników, a co za tym idzie – dochodów. Nie można więc w przypadku tych dochodów stwierdzić, że określone cechy mieszkańców albo terytorium samorządu będą determinować dochody budżetowe z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

Z kolei **dochody bieżące** budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 235 ustawy o finansach publicznych, to dochody budżetowe niebędące dochodami majątkowymi. W związku z tym zostaną one poddane analizie w układzie wskazanym ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, co zapewni ich całościowe i uporządkowane ujęcie.

Art. 4, 5 i 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zawierają katalog dochodów własnych gmin, powiatów i województw. Główne grupy tych dochodów obejmują:

- podatki i opłaty,
- dochody z majątku,
- dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe oraz wpłaty od zakładów budżetowych,
- spadki, zapisy i darowizny,

¹⁴ Patrz przepisy ustawy dnia 29 lipca 2005r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (Dz. U. nr 175 poz. 1459 z późn. zm.).

- dochody z kar pieniężnych i grzywnien określonych w odrębnych przepisach,
- 5,0 % dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
- dochody odsetkowe,
- dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego,
- inne dochody należne na podstawie odrębnych przepisów.

Do dochodów własnych ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zalicza również udziały w podatkach dochodowych od osób fizycznych i osób prawnych.¹⁵

Dochody własne stanowią grupę dochodów, na które jednostki samorządu terytorialnego mają największą możliwość oddziaływania i kształtowania wysokości wpływów. Wynika to oczywiście z konstrukcji samych dochodów i kompetencji przyznanych organom samorządowym, ale nie dotyczy wszystkich kategorii dochodów, bo samorzady mają w tym zakresie różny stopień samodzielności. Obok oczywistych, wynikających z przepisów prawa i bezpośrednich uprawnień jednostek samorządu terytorialnego, można jednak założyć także oddziaływanie pośrednie, związane ze wskazanymi wcześniej czynnikami – mieszkańcami i terytorium.

Podatki jako dochody własne jednostek samorządu terytorialnego charakteryzują się dość ścisłym powiązaniem z mieszkańcami i terytorium danej jednostki, jednak czynniki te będą niejednolicie determinowały wysokość wpływów do budżetu, w zależności od konstrukcji danego podatku i przyznanych samorządom kompetencji do ich kształtowania.

Wśród podatków najbardziej autonomiczną fiskalnie grupę stanowią podatki określane jako lokalne – od nieruchomości, leśny, rolny i od środków transportowych. Stanowią w całości dochody gmin i na mocy regulujących te podatki ustaw gminy mają przyznany szeroki zakres uprawnień w zakresie kształtowania dochodów.¹⁶ Są to jednak dochody przyznane wyłącznie gminom i tylko te jednostki samorządu terytorialnego mogą w związku z tym swobodnie (w granicach określonych przepisami prawa) kształtować dochody podatkowe. Podatki od nieruchomości, rolny i leśny łącznie można określić mianem gruntowych, gdyż podstawę ich naliczania stanowią różnie sklasyfikowane grunty znajdujące się na terenie danej gminy, są więc bardzo silnie związane ze strukturą tych gruntów i to w dwojakim znaczeniu. Z jednej strony o wpływach do budżetu przesądza klasyfikacja użytków przyjęta w ewidencji gruntów i budynków, która stanowi podstawę do naliczania podatków, a równocześnie o przyszłych wpływach będzie decydować przeznaczenie terenu określone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Zapisy planu miejscowego zmieniające przeznaczenie danego terenu będą powodowały w przyszłości zmianę użytków, przede wszystkim z rolnych na zabudowane, co z kolei zwiększy dochody (przez zmianę podatku rolnego na podatek od nieruchomości). Mniej bezpośrednia zależność wy-

¹⁵ Art. 3 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁶ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991r. o podatkach i opłatach lokalnych (t. j. Dz. U. z 2010r. nr 95 poz. 613 z późn. zm.), ustawa z dnia 15 listopada 1984r. o podatku rolnym (t. j. Dz. U. z 2006r. nr 136 poz. 969 z późn. zm.), ustawa z dnia 30 października 2002r. o podatku leśnym (Dz. U. nr 200 poz. 1682 z późn. zm.).

stępuje natomiast w przypadku podatku od środków transportowych, który jednak może być związany ze strukturą zawodową mieszkańców lub strukturą branżową prowadzonych przez nich przedsiębiorstw.

Kolejna grupa dochodów własnych gmin (i nadal tylko gmin) to podatki kształtowane ustawami jednolicie na całym terenie kraju, gromadzone przez urzędy skarbowe, ale stanowiące w całości dochody gmin – podatek od czynności cywilnoprawnych, podatek od spadków i darowizn oraz podatek dochodowy od osób fizycznych opłacany w formie karty podatkowej. Gmina nie posiada uprawnień do ich swobodnego kształtowania, z wyjątkiem minimalnych uprawnień organu stanowiącego w postępowaniu podatkowym¹⁷. W przypadku tej grupy dochodów nie ma bezpośredniej zależności, jak w przypadku podatków gruntowych, między liczbą mieszkańców i strukturą terytorium a osiąganymi dochodami. Podatki od czynności cywilnoprawnych oraz od spadków i darowizn związane są przede wszystkim z własnością nieruchomości i ruchomości¹⁸, są naliczane od wartości przedmiotu opodatkowania, w związku z czym można zakładać istnienie pewnej zależności pomiędzy zamożnością i gospodarnością mieszkańców a dochodami gminy. Z kolei podatek dochodowy od osób fizycznych opłacany w formie karty podatkowej będzie związany nie tyle z mieszkańcami, co z prowadzoną przez nich działalnością gospodarczą w formach wskazanych w ustawie z dnia 20 listopada 1998r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne¹⁹. Wysokość wpływów jest tutaj łatwa do ustalenia, ponieważ stanowi iloczyn liczby osób prowadzących określony rodzaj działalności przez stawkę podatku. Można także zakładać występowanie pewnej zależności pośredniej dotyczącej zagospodarowania przestrzennego terenu gminy. W szczególności chodzi tu o zapisy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego określających sposób wykorzystania terenów i zapewniających warunki do prowadzenia działalności gospodarczej w ogóle. Najprawdopodobniej trudno jednak będzie wykazać w tym przypadku istotną zależność statystyczną, ze względu na specyfikę i wielowymiarowość tych dokumentów.

Natomiast udziały w podatkach dochodowych od osób fizycznych i osób prawnych ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przyznane zostały wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego, jakkolwiek udziały we wpływach z tych podatków są różne dla poszczególnych jednostek²⁰. Są to podatki regulowane ustawami, jednolite na terenie całego kraju, a organy samorządów nie mają żadnych kompetencji do kształtowania

¹⁷ Zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, który stanowi, że w przypadku pobieranych przez urząd skarbowy podatków i opłat stanowiących w całości dochody jednostek samorządu terytorialnego, naczelnik tego urzędu może umarzać, odraczać termin zapłaty lub rozkładać na raty należności oraz zwalniać płatnika z obowiązku pobrania bądź ograniczać pobór należności wyłącznie za zgodą przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego.

¹⁸ Ustawa z dnia 9 września 2000r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (t. j. Dz. U. z 2010r. nr 101 poz. 649 z późn. zm.), ustawa z dnia 28 lipca 1983r. o podatku od spadków i darowizn (t. j. Dz. U. z 2009r. nr 93 poz. 768).

¹⁹ Dz. U. nr 144 poz. 930 z późn. zm.

²⁰ Art. 4, 5, i 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

wysokości osiągniętych z tego tytułu dochodów. Wpływy do budżetów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych zależne są wprost proporcjonalnie i bezpośrednio od liczby i sytuacji majątkowej mieszkańców, a pośrednio od zagospodarowania terenu. Ponieważ stawki podatku wyrażone są procentowo, podobnie jak udziały we wpływach z tytułu tego podatku, im więcej mieszkańcy zarabiają i odprowadzają w związku z tym podatku dochodowego do urzędów skarbowych, tym większe wpływy osiągną samorządy. Można także doszukiwać się dalszych zależności pomiędzy poziomem majątności mieszkańców a ich strukturą wiekową, wykształceniem czy zatrudnieniem. Z kolei zagospodarowanie terenu będzie decydować o liczbie mieszkańców (np. poprzez udział terenów mieszkaniowych w terytorium jednostki samorządu i wynikającą stąd gęstość zaludnienia) oraz o tym, czy będą płacić podatek dochodowy od osób fizycznych czy też jako osoby prowadzące działalność rolniczą będą zwolnione z tego obowiązku. Natomiast w przypadku wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych, o ile można zauważyć podobne prawidłowości, związane one będą przede wszystkim z liczbą, strukturą branżową i sytuacją finansową przedsiębiorstw działających na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, nie wiążą się więc z mieszkańcami jako determinantą tych wpływów. Pewne znaczenie może tu jednak odgrywać zagospodarowanie terenu, ponieważ im bardziej będzie przemysłowy (a mniej rolniczy czy mieszkaniowy) charakter danej jednostki, tym więcej może na jej terenie funkcjonować przedsiębiorstw, a co za tym idzie, więcej będzie miejsc pracy i lepsza może być sytuacja majątkowa mieszkańców.

Oplaty stanowią bardzo liczną, a co za tym idzie zróżnicowaną grupę źródeł dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego. O ile ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wskazuje na opłaty jako źródło dochodów, bardziej szczegółowo wymienia jednak tylko dochody gmin z tytułu opłat:²¹

- skarbowej,
- targowej,
- miejscowej, uzdrowskiej i od posadania psów,
- eksploatacyjnej,
- innych uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów.

Opłat jako źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego należy zatem szukać w ustawach określających ich zadania. W przypadku gmin są to przykładowo opłaty należne na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²² – opłata planistyczna, ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami²³ – opłaty adiacenckie, czy ustawy z dnia 16 kwietnia 2004r. o ochronie przyrody²⁴ – opłata za usunięcie drzew i krzewów. Z kolei do budżetu powiatu wpływają

²¹ Art.4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

²² Dz. U. nr 80 poz. 717 z późn. zm.

²³ T. j. Dz. U. z 2010r. nr 102 poz. 651 z późn. zm.

²⁴ T. j. Dz. U. z 2009r. nr 151 poz. 1220 z późn. zm.

na przykład dochody z tytułu opłat ewidencyjnych i komunikacyjnych²⁵ czy legalizacyjnych²⁶, a do budżetu województwa – z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska²⁷, za wyłączenie gruntów z produkcji rolnej²⁸ czy produktowe²⁹.

Naliczanie opłat przez jednostki samorządu terytorialnego w większości przypadków wiąże się z realizacją określonego rodzaju zadań o charakterze administracyjnym (wydawanie zezwoleń, decyzji, nadzór i kontrola), podstawowe elementy konstrukcji opłat będą więc wynikały z przepisów regulujących dane zadanie. Z tego względu utrudnione jest znacznie porównywanie i/lub ujednocnianie postępowania zmierzającego do naliczenia danej opłaty, a zwłaszcza momentu powstania obowiązku jej uiszczenia. Ogólnie można jednak stwierdzić, że ponownie to gminy mają większą autonomię w ustalaniu opłat. Dotyczy to nie tylko opłat należnych na podstawie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, gdzie kompetencje organów są zbliżone do kompetencji w podatkach lokalnych. Istnieje szereg opłat, gdzie gmina nie tylko może ustalać ich wysokość, ale w ogóle decydować o tym, czy mają one stanowić źródło dochodów budżetowych. Do pierwszej grupy zaliczyć należy opłatę planistyczną, do drugiej – opłaty adiacenckie czy parkingowe.³⁰

Opłaty są źródłem dochodów o różnym stopniu powiązania z mieszkańcami i terytorium jednostki samorządu terytorialnego, ale ze względu na przedstawione ich cechy, każda opłata wymagałaby odrębnej szczegółowej analizy. Równocześnie jednak należy mieć na uwadze, że opłaty stanowią niewielką część dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, ich rola fiskalna jest niewielka, więc ich efektywne i trafne planowanie nie jest kluczowym dla skutecznego planowania całości dochodów bieżących.

Kolejną specyficzną grupę dochodów stanowią **dochody z majątku** gmin, powiatów i województw. Wiązą się one z gospodarowaniem przez jednostki samorządu terytorialnego posiadanym majątkiem, przede wszystkim nieruchomościami poprzez ich najem, dzierżawę czy oddanie w użytkowanie wieczyste. Ustawa o gospodarce nieruchomościami wymaga zachowania określonych procedur, ze względu na zapewnienie jawności działania samorządu w tym zakresie. Dochody bieżące z majątku, podobnie jak dochody majątkowe, stanowią grupę dochodów, gdzie o wysokości wpływów decyduje aktywność jednostki samorządu terytorialnego jako właściciela, a oddziaływanie mieszkańców jako determinanty dochodu jest ograniczone. Grunty stanowiące własność samorządu stanowią niewielką część terytorium jednostki, ale odpowiednia atrakcyjność terenu, kształtowana przez samo-

²⁵ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997r. Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2005r. nr 108 poz. 908 z późn. zm.)

²⁶ Ustawa z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane (t. j. Dz. U. z 2010r. nr 243 poz. 1623 z późn. zm.).

²⁷ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska (t. j. Dz. U. z 2008r. nr 25 poz. 150 z późn. zm.).

²⁸ Ustawa z dnia 3 lutego 1995r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t. j. Dz. U. z 2004r. nr 121 poz. 1266 z późn. zm.).

²⁹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009r. o bateriach i akumulatorach (Dz. U. nr 79 poz. 666).

³⁰ Równocześnie jednak należy mieć na uwadze, że niewprowadzanie opłat o nieobowiązkowym charakterze oznacza rezygnację z potencjalnych dochodów budżetowych, a nawet może być odbierane jako rezygnacja z dochodów należnych..

rząd, może zwiększać dochody budżetowe osiągane z posiadanego majątku. Pobierane czynsze i opłaty stanowią stałe, systematyczne wpływy do budżetu, chociaż problemem może być ich egzekwowanie. Podobnie jednak jak w przypadku opłat, dochody z majątku stanowią niewielką część dochodów własnych, więc tu również szczególnie trafne i precyzyjne planowanie dochodów w dłuższym horyzoncie czasowym nie będzie w istotny sposób wpływać na planowanie łącznych dochodów budżetowych.

Pozostałe źródła dochodów są bardzo zróżnicowane, stanowią niewielką część dochodów ogółem i mają często sporadyczny charakter, a zatem małe znaczenie fiskalne. Z tego względu są trudne do zaplanowania i wskazania jakichkolwiek determinant ich wielkości.

Kolejne źródło dochodów bieżących stanowi **subwencja ogólna**, otrzymywana przez jednostki samorządu terytorialnego z budżetu państwa. Zgodnie z art. 7 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, subwencja ogólna składa się z części:

- dla gmin: wyrównawczej, równoważącej,
- dla powiatów: wyrównawczej, równoważącej,
- dla województw: wyrównawczej, regionalnej,
- oświatowej - dla gmin, powiatów i województw.

O przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast zasady ustalania subwencji ogólnej zawarte zostały w art. 19 – 32 ustawy oraz rozporządzeniu wykonawczym do art. 28 odnośnie sposobu podziału części oświatowej.³¹ Łączne kwoty przeznaczone na poszczególne części subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa budżetowa, natomiast kwoty przyznawane poszczególnym samorządom wynikają z formuł określonych w podanych przepisach. W przypadku części wyrównawczej, równoważącej i regionalnej, zależą one w przeważającej mierze od dochodów podatkowych osiągniętych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz od liczby ludności. Niezależnie więc od konieczności obliczenia dochodów na podstawie ustawowych formuł, dane niezbędne do ich wypełnienia kształtują się w sposób opisany wcześniej – wspomniane dochody podatkowe są determinowane przez określone cechy mieszkańców i terytorium danej jednostki samorządu terytorialnego. Część oświatowa subwencji ogólnej obliczana jest z uwzględnieniem z jednej strony sposobu realizacji zadań oświatowych przez samorząd (jak rodzaj szkoły czy etap rozwoju zawodowego nauczycieli), z drugiej strony – liczby uczniów uczęszczających do szkół na terenie danej jednostki. Zmiany w strukturze demograficznej mieszkańców będą więc wpływać na wysokość części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej z budżetu państwa.

Dotacje celowe z budżetu państwa jako dochody bieżące samorządy otrzymują przede wszystkim na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz na finansowanie lub dofinansowanie bieżących zadań własnych (w odróżnieniu od dotacji otrzymywanych na inwestycje). Obowiązek przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowych na realizację zadań zleconych wynika z art. 49 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Podstawą ich otrzymywania będzie sam fakt zlecenia

³¹ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2011 (Dz. U. nr 249 poz. 1659).

określonego zadania do realizacji samorządom, a przekazywana kwota powinna zapewniać realizację zadania. Z kolei zgodnie z art. 129 ustawy o finansach publicznych, kwoty dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone odrębnymi ustawami jednostkom samorządu terytorialnego określone są przez dysponentów części budżetowych według zasad przyjętych w budżecie państwa do określenia wydatków podobnego rodzaju, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Wysokość otrzymywanych dochodów będzie więc zależała od zleconego zadania oraz ustalonej w budżecie państwa kwoty dotacji, a samorząd nie ma możliwości kształtowania tych dochodów. Analiza zadań przekazanych do realizacji jednostkom samorządu terytorialnego pozwoli jednak na ustalenie determinant związanych z mieszkańcami i terytorium umożliwiających planowanie wysokości wpływów do budżetu. Przykładowo kwoty dotacji przekazywanych na realizację zadań zleconych z zakresu pomocy społecznej³² powinny być zależne od poziomu życia mieszkańców, wyrażonego ich dochodami czy poziomem bezrobocia. Natomiast dotacje otrzymywane na zadania własne są wynikiem aktywności jednostek samorządu terytorialnego w pozyskiwaniu tych środków, w związku z niedoborem dochodów własnych. Dochody te będą więc determinowane przez mieszkańców i terytorium odwrotnie proporcjonalnie w stosunku do dochodów własnych i w bardziej pośredni sposób.

4. Zakończenie

W opracowaniu zaproponowano dwie grupy determinant kształtujących dochody jednostek samorządu terytorialnego, a mianowicie ich mieszkańców i terytorium. Przeprowadzona analiza dochodów bieżących i majątkowych, wielkości wymaganych w wieloletniej prognozie finansowej, pozwoliła na wysunięcie następujących wniosków.

Dochody majątkowe, szczególnie istotne ze względu na ich przeznaczenie na wydatki majątkowe, nie są w sposób bezpośredni zależne od charakterystyki mieszkańców i terytorium jednostki samorządu terytorialnego. Brak jest cech, które mogłyby umożliwić prognozę dochodów majątkowych na kolejne lata budżetowe. O ile jednak od jednostki samorządu terytorialnego zależy, czy będzie sięgać po te dochody, to powód takiego postępowania jest z reguły jeden – gromadzone w niewystarczającej wysokości dochody bieżące. Powoduje to, że potencjalnie możliwe jest stwierdzenie zależności o pośrednim charakterze i odwrotnie proporcjonalnych do zależności określonych dla dochodów bieżących. Im mniej dochodów bieżących generuje jednostka samorządu terytorialnego w związku z określoną charakterystyką swoich mieszkańców i terytorium, tym bardziej będzie poszukiwała dochodów majątkowych.

Natomiast dochody bieżące zależą od mieszkańców i terytorium jednostki samorządu terytorialnego w bezpośredni i najczęściej wprost proporcjonalny sposób. Jest możliwe ustalenie listy zmiennych związanych z tymi determinantami, jak na przykład struktura demograficzna mieszkańców czy struktura użytków. Analiza tych wielkości umożliwi zaplanowanie wpływów do budżetu z większości źródeł dochodów przedstawionych w opracowaniu.

Zaletą tworzenia wieloletniej prognozy finansowej w oparciu o dane dotyczące mieszkańców i terytorium danej jednostki samorządu terytorialnego jest znajomość tych zasó-

³² Realizowanych na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (t. j. Dz. U. z 2009r. nr 175 poz. 1362 z późn. zm.).

bów, ich struktury i dynamiki, przez samorządy. Wielkości charakteryzujące zaproponowane dwie grupy determinant to zmienne znane jednostkom samorządu terytorialnego, przez nie zarządzane i wywoływane. Są to wielkości nie tylko wynikające z ustawowej definicji jednostki samorządu terytorialnego, ale też związane z ideą samorządu jako wyrazu decentralizacji władzy publicznej. Łatwo dostępne i aktualne są również dane ilościowe, gromadzone i/lub generowane często przez same jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto są to determinanty z założenia zindywidualizowane, wyjątkowe dla każdej jednostki samorządu terytorialnego, odzwierciedlające jej specyfikę i odrębność, a równocześnie reagujące na zmiany zachodzące w całej gospodarce.

Przedstawiony w opracowaniu zestaw determinant kształtujących dochody jednostek samorządu terytorialnego jest tylko propozycją innego podejścia do metodyki wieloletniej prognozy finansowej. Zależności zostały opisane w dość uproszczony sposób, część mniej istotnych fiskalnie dochodów została pominięta. Konieczna jest w związku z tym dalsza analiza, w szczególności poparta badaniami ilościowymi, ale celem opracowania było zasugerowanie alternatywnego do Ministerstwa Finansów i bliższego jednostkom samorządu terytorialnego rozwiązania w zakresie tworzenia wieloletniej prognozy finansowej, co zostało osiągnięte.

5. Literatura

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. nr 78 poz. 483 z późn. zm.).
2. *Metodyka opracowania wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, lipiec 2010.
3. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 16 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2011 (Dz. U. nr 249 poz. 1659).
4. Ustawa z dnia 28 lipca 1983r. o podatku od spadków i darowizn (t. j. Dz. U. z 2009r. nr 93 poz. 768).
5. Ustawa z dnia 15 listopada 1984r. o podatku rolnym (t. j. Dz. U. z 2006r. nr 136 poz. 969 z późn. zm.).
6. Ustawa z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2001r. nr 142 poz. 1591 z późn. zm.).
7. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991r. o podatkach i opłatach lokalnych (t. j. Dz. U. z 2010r. nr 95 poz. 613 z późn. zm.).
8. Ustawa z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane (t. j. Dz. U. z 2010r. nr 243 poz. 1623 z późn. zm.).
9. Ustawa z dnia 3 lutego 1995r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t. j. Dz. U. z 2004r. nr 121 poz. 1266 z późn. zm.).
10. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997r. Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2005r. nr 108 poz. 908 z późn. zm.).
11. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (t. j. Dz. U. z 2010r. nr 102 poz. 651 z późn. zm.).
12. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (t. j. Dz. U. z 2001r. nr 142 poz. 1592 z późn. zm.).
13. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa (t. j. Dz. U. z 2001r. nr

- 142 poz. 1590 z późn. zm.).
14. Ustawa z dnia 20 listopada 1998r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. nr 144 poz. 930 z późn. zm.).
 15. Ustawa z dnia 9 września 2000r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (t. j. Dz. U. z 2010r. nr 101 poz. 649 z późn. zm.).
 16. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska (t. j. Dz. U. z 2008r. nr 25 poz. 150 z późn. zm.).
 17. Ustawa z dnia 30 października 2002r. o podatku leśnym (Dz. U. nr 200 poz. 1682 z późn. zm.).
 18. Ustawa z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. nr 80 poz. 717 z późn. zm.).
 19. Ustawa z dnia 13 listopada 2003r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t. j. Dz. U. z 2010r. nr 80 poz. 526 z późn. zm.).
 20. Ustawa z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (t. j. Dz. U. z 2009r. nr 175 poz. 1362 z późn. zm.).
 21. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004r. o ochronie przyrody (t. j. Dz. U. z 2009r. nr 151 poz. 1220 z późn. zm.).
 22. Ustawa z dnia 29 lipca 2005r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (Dz. U. nr 175 poz. 1459 z późn. zm.).
 23. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009r. o bateriach i akumulatorach (Dz. U. nr 79 poz. 666).
 24. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 157 poz. 1240 z późn. zm.).
 25. www.mf.gov.pl.

Streszczenie

Od 2011 roku jednostki samorządu terytorialnego zostały zobowiązane do sporządzania wieloletniej prognozy finansowej. Celem opracowania jest przedstawienie czynników kształtujących dochody budżetowe, które mogłyby zostać wykorzystane w procesie tworzenia tego dokumentu, gdyż odpowiednia analiza ich struktury i dynamiki pozwoli samorządom na wydłużenie horyzontu planowania w sferze finansów.

Jako punkt wyjścia przyjęto ustawową definicję jednostki samorządu terytorialnego, a w związku z tym wyodrębnione zostały dwie grupy determinant dochodów budżetowych – związanych z mieszkańcami danej jednostki samorządu terytorialnego oraz jej terytorium. Mają one jednostkowy charakter, odrębny dla każdej jednostki samorządu terytorialnego, a równocześnie odzwierciedlają ogólną sytuację makroekonomiczną.

Słowa kluczowe: wieloletnia prognoza finansowa, finanse samorządu terytorialnego, dochody budżetowe.

CONTRIBUTION TO THE LONG-TERM FINANCIAL PROGNOSIS

Summary

Since 2011 local government units are bound to set out long-term financial prognosis. The purpose of this paper is to suggest a list of factors contributing to local budget revenues. Analysis of these factors' structure and dynamics could be effective in long-term financial planning and so in constructing the prognosis.

Two groups of determinants have been composed – citizens and territory of local government units, as these are included in the legal description of local government.

These factors are unique and specific for every local government units, but at the same time they respond to general economic situation.

Keywords: long-term financial prognosis, local government finance, budget revenues.

Translated by Małgorzata Jaremko

MAŁGORZATA JAREMKO

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. St. Staszica w Pile

Instytut Ekonomiczny

Zakład Rachunkowości i Skarbowości

Piła, Podchorążych 10

www.pwsz.pila.pl

e-mail: m.jaremko@onet.pl