

RYSZARD BROSZKIEWICZ

## RYNEK LOKALNY JAKO ŹRÓDŁO DOCHODÓW BUDŻETOWYCH GMINY

W kształtowaniu modelu samodzielności finansowej gmin istotną rolę spełnia budżet. Chodzi tu zarówno o trwałe źródła określonych dochodów budżetowych, jak też optymalną strukturę ich wydatków. Samodzielność gmin w zakresie wydatków budżetowych stała się już faktem i jednocześnie potęgującym się problemem równoważenia budżetów. Procesy inflacyjne, powodowane między innymi wzrostem cen i kosztów funkcjonowania gospodarki samorządu, terytorialnego, kreują chroniczny stan braku równowagi budżetowej w gminach. W takich sytuacjach gminy korzystają z możliwości kredytów antycypacyjnych, przy czym rozwiązania te są kosztowne ze względu na konieczność spłaty kredytów wraz z odsetkami.

W dotychczasowej praktyce funkcjonowania systemu budżetowego gmin wyróżnia się dwie podstawowe formy dochodów własnych, tj.:

a) dochody stałe np. wpłaty od przedsiębiorstw, wpływy od jednostek budżetowych oraz podatki i opłaty od ludności,

b) dochody wyrównawcze (dotacje i subwencje) będące określoną formą i metody odpisów od budżetu państwa na rzecz np. budżetów gmin.

Proporcje między tymi dwoma formami decydują o skali samodzielności finansowej gmin. Dochody wyrównawcze są właśnie tą formą, która ogranicza samodzielność budżetów gmin. Problem kształtowania optymalnych proporcji między tymi dwoma formami jest skomplikowany nie tylko względami metodologicznymi, lecz także zróżnicowanymi możliwościami gmin w maksymalizacji dochodów własnych. Problem „ważenia” tych proporcji optymalnych musi uwzględniać kryteria tej optymalności i zbiory tworzących ograniczeń prawno-ekonomicznych. Zagadnienie samodzielności finansowej gmin jest uzależnione nie tylko od woli ustawodawcy regulującego prawo budżetowe i system budżetowy gmin, lecz także od tzw. „siły ekonomicznej” gmin. Okazuje się, że poziom rozwoju ekonomicznego gmin jest uzależniony między innymi od dotychczasowej polityki aktywizacji społeczno-gospodarczej, typologii

funkcji, czynników lokalizacji produkcji i usług, poziomu zagospodarowania lokalnych bogactw naturalnych, koncentracji ludności i rynków pracy, zainwestowania infrastrukturalnego itp.

Stopniowe przechodzenie naszego kraju na tory gospodarki rynkowej powoduje potrzebę kształtowania przyszłych związków między systemem budżetowym gmin a systemem rynków lokalnych. Rynki lokalne obejmują podmioty gospodarcze wywołujące efekty podażowe towarów, dóbr, kapitałów i usług oraz funkcjonujące (w konkretnej przestrzeni ekonomicznej) określone społeczności wywołujące efekty popytowe. System rynków lokalnych funkcjonuje w określonych warunkach społeczno-gospodarczych, prawnych, zainwestowania infrastrukturalnego, bankowo-kredytowych, fiskalnych itp. Rynki lokalne charakteryzują się określoną specyfiką, zróżnicowanymi warunkami rozwoju, tradycjami (targi), lokalnymi mechanizmami ich rozwoju itp.

Zainteresowania samorządów terytorialnych rozwojem rynków lokalnych powinno dotyczyć nie tylko tego, że rynki te aktywizują procesy rozwoju społeczno-gospodarczego i umożliwiają zaspokojenie szeroko rozumianych potrzeb społecznych, lecz również faktu, iż rynki lokalne stanowią względnie trwałe i wydajne źródło dochodów budżetowych gmin. W związku z tym rynki lokalne w strukturze funkcjonalnej gmin mogą pełnić następujące funkcje:

- 1) funkcja aktywizacji zasobów siły roboczej z tytułu zaangażowania w procesy rynkowe,
- 2) funkcja urbanizacyjna kształtowana w związku z lokalizacją infrastruktury handlowej,
- 3) funkcja integracyjna na tle relacji wewnętrznych występujących w poszczególnych segmentach rynku lokalnego,
- 4) funkcja dochodowa powstająca w związku z kształtowaniem lokalnej polityki podatkowej, systemu opłat i gospodarki czynszowej,
- 5) przedsiębiorczości lokalnej, która polegać będzie na konkurencji, wchodzeniu w tzw. „łuki” segmentowe rynku lokalnego, wywoływaniu skłonności do oszczędności lub konsumpcji,
- 6) funkcja aktywizacji lokalnych zasobów majątkowych, komunalnych i bogactw naturalnych,
- 7) funkcja pobudzania przemysłu drobnego i usług.

Wymieniony zbiór funkcji rynków lokalnych nie wyczerpuje możliwości dalszego ich rozwinięcia. Chodzi tu jedynie o ekspozycję problemu na tle potencjalnych warunków rozwoju tych funkcji.

Kolejnym czynnikiem sprzyjającym procesom aktywizacji rynków lokalnych jest reprivatyzacja przedsiębiorstw. Czynnikiem ten powodować będzie stopniowe i elastyczne dostosowywanie struktury produkcji i usług do zapotrzebowań odbiorców rynkowych. Przebieg tego procesu

jest jednak zbyt opieszwały, gdyż regulacje prawne i możliwości adaptacyjne nowych podmiotów działalności rynkowej stanowią jedno z podstawowych ograniczeń.

W procesie kształtowania się rynków lokalnych muszą być spełnione określone warunki. Do warunków tych można między innymi zaliczyć odpowiednie działanie takich czynników, jak:

a) polityka samorządów terytorialnych w zakresie podatków lokalnych i opłat czynszowych z tytułu dzierżawy obiektów mienia komunalnego,

b) polityka samorządności spółdzielczej w zakresie opłat z tytułu dzierżawy lokali usługowych będących własnością spółdzielczą,

c) współdziałanie koordynacyjne umożliwiające rozwiązywanie problemów wiążących się z rozbudową i odbudową nowych elementów infrastruktury rynku lokalnego,

d) system preferencji kredytowych i ulg podatkowych stosowanych w odniesieniu do tych dziedzin rynku lokalnego, które umożliwiają szybkie rozwiązywanie problemów szeroko rozumianej obsługi społeczności lokalnej, powstawanie nowych miejsc pracy, zagospodarowanie zasobów lokalnych itp.,

e) regulacje prawa lokalnego zachęcające podmioty działalności rynkowej do inwestowania w danej gminie (chodzi tu również o preferencje w zakresie zakupu ziemi i innych nieruchomości majątkowych),

f) organizacja różnych form działalności promocyjno-informacyjnych o skali i dziedzinach rynków lokalnych,

g) różne formy komunikacji uczestników działalności handlowej,

h) uwarunkowania ekonomiczne kształtujące się na tle zdolności rynków lokalnych do zachowania określonego stanu równowagi.

Uwarunkowania te mogą być zarówno akceleratorami (przyspieszającymi rozwój rynków), jak też w określonych zakresach mogą być moderatorem (opóźniającymi rozwój rynków). Niwelowanie skutków oddziaływania moderatorów powinno być przedmiotem zainteresowania również władz samorządu terytorialnego. Bowiem rynki lokalne nie tylko zasilają budżety tych samorządów, lecz także wywołują efekty wtórne w postaci aktywizacji społeczno-gospodarczej. Okazuje się, że w nowym modelu samorządności terytorialnej rynki lokalne pełnić będą jedną z wiodących funkcji miastotwórczych.

Prezentacja funkcji rynków lokalnych i warunków ich rozwoju miała na celu uzasadnienie tezy tego opracowania. Tezę tę można sformułować następująco: w warunkach gospodarki rynkowej system rynków lokalnych stanowi stałe i wydajne źródło dochodów budżetowych gmin oraz powoduje efekty aktywizacji społeczno-gospodarczej gmin. Aksjomatyczny charakter tej tezy w swojej ogólności nie wymaga złożoności dowodzenia jej prawdziwości, lecz w tym przypadku konieczność ta wynika

ze szczególnych cech rynków lokalnych. Chodzi tu o typologię tych rynków, odmienności stosowanych instrumentów centralnego i lokalnego mechanizmu sterowania, zróżnicowanych warunków rozwoju i specyfikę popytu lokalnego (zdolność systemu społeczności lokalnej do realizacji tego popytu, chłonność rynku lokalnego i jego wydajność podaży).

W sposób najbardziej ogólny rynki lokalne można dzielić według różnych kryteriów tj. podmiotowych, przedmiotowych, przestrzennych, branżowo-terytorialnych itp. W niniejszym opracowaniu wykorzystane będą te właśnie kryteria klasyfikacji rynków lokalnych. Każdy system rynku, z punktu widzenia podmiotowego, tworzony jest na zasadzie sprzężeń zwrotnych między podmiotami uczestniczącymi w tym systemie. W związku z tym podmiotami rynków lokalnych są:

a) podmioty wywołujące efekty podaży towarów, dóbr i usług będących przedmiotem obrotu rynkowego,

b) podmioty wywołujące efekty popytowe na towary, dobra i usługi zaspakajające potrzeby produkcyjne, konsumpcyjne i inne, według przyjętego zbioru funkcji użyteczności,

c) podmioty stanowiące prawo obrotu rynkowego (centralne, regionalne i samorządu terytorialnego),

d) podmioty operacji pieniężno-finansowych, bankowo-kredytowych i systemu budżetowego sterujące procesami rozwoju rynków lokalnych,

e) podmioty obsługi promocyjno-reklamowej i informacyjnej w zakresie tzw. geografii rynków lokalnych, portencjalnych i rzeczywistych warunków realizacji transakcji rynkowych.

System podmiotowy rynków lokalnych powinien być zorganizowany w taki sposób, aby poszczególne jego podsystemy realizowały cząstkowe swoje funkcje celów umożliwiając jednocześnie realizację zbioru celów zadanych dla tego systemu. Teza ta jest zgodna z ogólnymi założeniami teorii systemów.

System rynków lokalnych, rozpatrywany według kryterium przedmiotowego, jest identyfikowany według układu rodzajowego przedmiotów będących w poszczególnych fazach obrotu rynkowego i według przyjętej indeksacji dla tego obrotu. Jest to szczegółowy wykaz towarów, usług i półfabrykatów ujęty w sposób katalogowy dla ujednoczenia nazewnictwa i norm wyrobów lub towarów.

Z punktu widzenia niniejszego opracowania bardziej użyteczna więc będzie klasyfikacja rynków lokalnych według kryteriów branżowo-terytorialnych, gdyż stanowią one syntetyczne ujęcie tak przecież rozległej pojęciowo) problematyki rynków lokalnych. Posiłkowanie się pojęciem „branża” może wywoływać efekty skojarzenia z systemem kierowania scentralizowanego, to jednak dla systematyki wykorzystamy tę klasyfikację.

W związku z tym kryterium rynki lokalne sklasyfikujemy według następującego układu rodzajowego:

- a) rynki produktów i towarów produkcyjno-konsumpcyjnych,
- b) rynki usług,
- c) rynki siły roboczej,
- d) rynki zasobów pieniężnych (bankowo-kredytowe),
- e) rynki zasobów naturalnych (lokalnych).

Jest to bardzo uproszczony przekrój rynków lokalnych, lecz chodzi tu jedynie o sygnalizację problemów występujących przy tego rodzaju podziałach. Mimo tego uproszczenia łatwo zauważyć sieć powiązań informacyjno-decyzyjnych i mechanizmy sterowania ekonomicznego procesami rynkowymi np. -poprzez system zasobów pieniężnych.

Okazuje się, że w systemie każdej gospodarki lokalnej (o charakterze rynkowym znaczącą rolę spełnia rynek produktów i towarów produkcyjno-konsumpcyjnych, gdyż jest on strumieniem zasilającym pozostałe segmenty rynków lokalnych i nawet regionalnych. Rynki te. Poprzez przewidzianym ustawą budżetową trybie, mogą stanowić system zasileń dochodów budżetowych gmin z tytułu przyjętego systemu podatków centralnych lub lokalnych.

Lokalne rynki usług wykazują znaczne powiązanie z systemem budżetowym gmin. Dotyczy to zarówno dochodów, jak i wydatków związanych z działalnością usługową. Lokalne rynki usług stanowią najbardziej (pod względem typologicznym) rozwiniętą formę. „Z punktu Widzenia kryterium ekonomicznego, to jest przeznaczenia danej usługi (rodzaju odbiorców) mogą być wyodrębnione w ramach sfery produkcji materialnej i usług w sferze poza produkcją materialną następujące podsferę: podsfera usług konsumpcyjnych, podsfera usług ogólnospołecznych, podsfera usług produkcyjnych”<sup>1</sup>. Przytaczając powyższą klasyfikację usług według kryterium ekonomicznego chciałem podkreślić, że zbiorze tych podziałów możemy identyfikować systematykę rynków lokalnych.

Znaczące segmenty lokalnych rynków usługowych podporządkowano organomsamorządów terytorialnych, np. rynek zasobów terenowych, rynek sprzedaży usług mieszkaniowych i komunalnych, rynek usług komunikacji zbiorowej, rynek budownictwa mieszkaniowego, targowiska i hale, rynek pozostałych składników mienia komunalnego (np. usług pogrzebowych), rynek usług turystycznych itp. Warto przy tym podkuć, że rynki usług lokalnych funkcjonujące w systemie samorządności terytorialnej stanowią przedmiot dotacji budżetowych, gdyż relacje dochodów ze sprzedaży tych usług względem kosztów ich świadcze-

<sup>1</sup> *Klasyfikacja usług*, Zeszyty Metodyczne Nr 57, GUS, Warszawa 1985, s. 11.

nia np. usługi mieszkaniowe i komunalne, miejska komunikacja zbiorowa itp. są ujemne. W praktyce oznacza to, że wymienione wyżej rynki lokalne pełnią funkcję tzw. osłony społecznej i są — jak dotychczas — jeszcze przedmiotem polityki społecznej państwa.

Rynki siły roboczej stanowią obecnie najtrudniejszy problem zagospodarowania zasobów pracy ludzkiej, będącej w wieku pełnej aktywności produkcyjnej. Pomimo tego, że problem ten jest rangi krajowej, jego rozwiązywanie powierzono w części organom samorządu terytorialnego. Rejonowe biura pracy prowadzą politykę nie (tylko na zlecenie władz rządowych, lecz także uwzględniają postulaty władz samorządu terytorialnego. Wydaje się jednak, że fundusze bezrobocia można byłoby (przynajmniej w części) przeznaczyć na tzw. fundusze publiczne z zamiarem realizacji robót publicznych. Roboty te dotyczyłyby między innymi zatrudnienia w sektorach gospodarki mieszkaniowej (budownictwo mieszkaniowe komunalne), w gospodarce mieszkaniowej (remontowej), gospodarce komunalnej (drogi, zieleń itp.) i innych lokalnie występujących problemach.

W wyniku prowadzonych badań metodą reprezentacyjną ustalono, że dochody z majątku gminy wywodzą się z polityki czynszowej i polityki przetargów na lokale handlowo-usługowe. Zdarzają się jednak sytuacje pozbywania się majątku gminy na zasadzie jego sprzedaży według cen umownych (najczęściej zaniżonych do wartości rzeczywistej). Rozwiązania te są rzadkie, jednak wadliwe, gdyż fakt sprzedaży majątku gminy oznacza w praktyce zmniejszenie wpływów w przyszłych okresach.

W układzie typologicznym Tynków lokalnych ważną rolę spełnia rynek kapitałowy występujący w formie kredytowania działalności produkcyjno-handlowej, działalności budżetowej (do poziomu ustalonego przez ustawę), emisji obligacji, sprzedaż lub zastaw mienia komunalnego itp. Wpływ samorządów terytorialnych na politykę rynku kapitałowego jest w zasadzie bardzo ograniczony. Problem ten w części mogłyby rozwiązać banki komunalne obsługujące między innymi sferę działalności gospodarczo-usługową gmin. Rynek kapitałowy może kreować dynamikę rozwojową pozostałych rynków lokalnych. W praktyce to oznacza, że istniejący ścisły związek między rynkiem kapitałowym a pozostałymi rynkami lokalnymi. Pewna polityka rynku kapitałowego ogranicza pole manewru rozwojowego pozostałych rynków.

Funkcjonowanie rynków lokalnych odbywa się w polu istotnych ograniczeń podażowo-popytowych lub popytowo-podażowych. Ograniczenia te powodują zachwianie równowagi rynkowej, gdyż w każdym

z rozpatrywanych segmentów rynkowych procesy te mogą przebiegać w zupełnie odmiennych warunkach lokalnych.

W mechanizmach rynków lokalnych ważną rolę spełnia stopa procentowa jako kategoria ekonomiczna i parametr sterowania procesami rynkowymi. Ze względu na układ pełnionych funkcji (w systemie rynków lokalnych), stopa procentowa nadaje procesom rynkowym cechy określonych elastyczności i pobudza podmioty działalności rynkowej do określonych reakcji na fakty wzrostu lub spadku stopy procentowej. Przykładowo — wysoka stopa oprocentowania kredytów musi być w określonym stopniu skorelowana ze stopami: emisji pieniądza, oszczędności, konsumpcji, kosztów utrzymania, szybkością obrotów rynkowych, podatkową itp. To wzajemne powiązania stóp procentowych w procesach rynku lokalnego wymagają bardziej wnikliwego sterowania ich poziomami. Jest to problem złożony i wykracza poza ramy tego zagadnienia.

Na uwagę zasługuje fakt, że istnieje ścisły związek między wartością obrotów na rynkach lokalnych a wartością uzyskiwanych z tego tytułu dochodów budżetowych. W miarę wzrostu tych obrotów występują określone tendencje wzrostu dochodów budżetowych, w tym również odpowiednio budżetów gmin.

Badania wykazują, że istnieje również związek między wzrostem cen na rynkach lokalnych a wzrostem kosztów ich funkcjonowania i wzrostem dochodów budżetowych. Jednocześnie ze wzrostem tych cen wzrastają wydatki budżetowe z tytułu realizacji zadań budżetowych na rynkach lokalnych, zwłaszcza przy zakupie towarów i usług. Przykładowo wysoka stawka czynszów z tytułu dzierżawy lokali usługowych, których podmiotami własności są samorządy terytorialne, powodują wzrost kosztów działalności podmiotów dzierżawą objętych, a następnie wpływa na poziom cen sprzedaży rynkowej. Można więc stwierdzić, że procesy inflacyjne są odbiciem zwierciadła w systemie budżetowym gmin. W związku z tym wzrasta poziom ich zadłużenia w bankach i brak symetrycznego dopływu dochodów względem wydatków budżetowych powoduje zachwianie również równowagi budżetowej w gminach.

Powyższy układ zależności podstawowych stóp procentowych możemy przedstawić również w postaci ich średniej arytmetycznej wartości dla porównywalnych okresów. Przykładowo możemy te zależności przedstawić w postaci prostych nierówności:

a) nierównowaga budżetowa:  $\bar{r}_{db} < \bar{r}_{dw}$ ,

gdzie:  $\bar{r}_{db}$  — średnia arytmetyczna stopa dochodu budżetowego;  
 $\bar{r}_{dw}$  — średnia arytmetyczna stopa wydatków budżetowych;

b) nierównowaga rynkowa:  $\bar{r}_s < \bar{r}_d$

gdzie:  $\bar{r}_s$  — stopa (średnia arytmetyczna) podaży na rynku lokalnym;

$\bar{r}_d$  — średnia arytmetyczna stopa popytu na rynku lokalnym;

c) nierównowaga na rynku kapitałowym (pieniężnym):  $\bar{r}_g < \bar{r}_{kb}$ ,

gdzie:  $\bar{r}_g$  — stopa emisji pieniądza;

$\bar{r}_{kb}$  — stopa kredytu bankowego udzielonego na rynku kapitałowym;

d) nierównowaga obrotów rynków lokalnych względem wpływów budżetowych (dochodów budżetowych) z tytułu działalności rynków lokalnych; liberalna polityka podatkowa stosowana jest wówczas, gdy:  $\bar{r}_{oh} < \bar{r}_{db}$

gdzie:  $\bar{r}_{oh}$  — średnia arytmetyczna stopa obrotów (wartości) na rynkach lokalnych;

$\bar{r}_{db}$  — stopa dochodów budżetowych;

jeżeli  $\bar{r}_{oh} < \bar{r}_{kh}$ , to jednocześnie wartość stopy dochodów budżetowych (przy stałej stopie podatkowej  $\bar{r}_{vh}$ ).

Zbiór nierówności prostych można jeszcze rozwijać według kolejnych sytuacji w systemach rynków lokalnych, lecz w tym przypadku chodziło jedynie o prezentację metody. Kolejnym rozwinięciem metodologicznym byłyby wartości względne tych stóp w odpowiedniej logicznej konfiguracji. Można również badać te procesy rynkowe metodą analizy regresji i korelacji poszczególnych stóp według przyjętej typologii rynków lokalnych. Badanie tego typu kontynuuję, a ich wyniki postaram się w przyszłości wykorzystać w publikacji zwartej.

Sygnalizując wpływ rynków lokalnych na dochody budżetowe gmin chciałem wskazać na istotność tych źródeł i konieczność prowadzenia polityki samorządów terytorialnych sprzyjającej tym procesom rynkowym.

#### LOCAL MARKET-PLACE AS A SOURCE OF BUDGET REVENUES OF A COMMUNE

#### S u m m a r y

The article contains the typological characterization of a system of local markets in the context of functions and conditions enhancing the processes of growth.

The author distinguishes 7 functions of local markets, i.e. workforce activation, urbanization, integration of market systems, income function, activation

of local enterprise, activization of local capital, induction of small industry and services. Next, he defines basic conditions of local markets, such as: the policy of territorial self-government, the policy of cooperative self-government, coordination of the processes of development and construction of the infrastructure of local markets, credit preferences and tax reliefs, local legislation, the organization of market promotion and information, communication, economic conditions of market balance. In the subsequent part of his article the author classifies the system of local markets using the following criteria: subjective, objective, spatial and branch/territorial. The synthetical description of particular markets has been used as a background for the presentation of some correlations shaped by interest rates in the mechanisms of the budget system and the market system, as the effect of the application of financial and fiscal instruments.