



Finanse komunalne w wybranych krajach europejskich

Pod redakcją Eugeniusza Ruśkowskiego

**FINANSE KOMUNALNE
W WYBRANYCH KRAJACH
EUROPEJSKICH**

FINANSE KOMUNALNE W WYBRANYCH KRAJACH EUROPEJSKICH

Pod redakcją Eugeniusza Ruśkowskiego



Temida2

Białystok 1997

© Copyright by Temida 2
Białystok 1997

Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny), włącznie z fotokopiowaniem, bez pisemnej zgody wydawcy.

ISBN 83-86137-40-1



Opracowanie graficzne okładki
i układ typograficzny
Krzysztof Kruszewski
Redaktor techniczny
Jerzy Banasiuk

240519

BIBLIOTEKA GŁÓWNA FILII UW
w Białymstoku



FUW0053810

Wydawca: **Temida 2**

Przy współpracy i wsparciu finansowym Wydziału Prawa
Uniwersytetu Warszawskiego w Białymstoku

245/87

Spis treści:

Decentralizacja finansowa a komunalizacja finansów publicznych.....	9
--	---

Rozdział I

Eugeniusz Tegler

Samorząd terytorialny i finanse lokalne w Niemczech

1. Wprowadzenie.....	13
2. Podział terytorialny Niemiec po ich zjednoczeniu.....	15
3. Zadania gmin na tle innych związków lokalnych.....	18
4. Pozycja powiatu.....	21
5. Konstytucyjne podstawy działalności finansowej gmin i ich związków.....	23
6. Problem władztwa finansowego gmin i powiatów.....	27
7. Budżet gmin.....	28
8. Dochody gmin a ich sytuacja finansowa.....	32
9. Wydatki gminne.....	34
10. Nadzór i kontrola nad gospodarką finansową gmin.....	38

Rozdział II

Daniel Czech

System dochodów budżetowych gmin w Republice Federalnej Niemiec

1. Wprowadzenie.....	41
2. Gminy w systemie administracji państwowej w Niemczech.....	41
3. Struktura dochodów gmin.....	46
4. Dochody własne.....	50
5. Przydziały finansowe.....	52
6. Inne źródła dochodów.....	57
7. Podsumowanie.....	58

Rozdział III

Janusz Stankiewicz

Wybrane zagadnienia władzy lokalnej i finansów lokalnych Wielkiej Brytanii

1. Charakterystyka zasad organizacji władzy lokalnej w Wlk. Brytanii.....	61
2. Kierunki zmian w mechanizmach funkcjonowania władzy lokalnej.....	64
3. Charakterystyka podziału terytorialnego Wlk. Brytanii.....	68
4. Podział kompetencji organów lokalnych.....	78
5. Gospodarka finansowa władzy lokalnej.....	82

Rozdział IV

Barbara Kudrycka

Finanse gminne we Włoszech

1. Zarys systemu samorządu terytorialnego Włoch.....	97
2. Zmiany w systemie finansów lokalnych gmin.....	102
3. Dochody gmin włoskich.....	107
4. Wydatki gminne.....	112
5. Wpływ reformy samorządu gminnego z 1990 r. na system finansów lokalnych.....	117

Rozdział V

Eugeniusz Ruśkowski

Finanse gmin we Francji

1. Wprowadzenie.....	121
2. Ogólna charakterystyka systemu samorządu terytorialnego i władzy lokalnej we współczesnej Francji. Miejsce gminy w systemie.....	121
2.1. Podział terytorialny Francji a struktura samorządu terytorialnego.....	121

2.2. Aktualna struktura władz lokalnych we Francji.....	122
2.3. Miejsce gminy i finansów komunalnych w systemie samorządu terytorialnego współczesnej Francji.....	123
3. Ogólna charakterystyka i ocena finansów lokalnych we Francji przed reformami decentralizacyjnymi.....	125
4. Wybrane problemy finansów gminnych Francji po 1983 r.....	132
4.1. Ogólna charakterystyka finansowych założeń reform decentralizacyjnych z lat 1982-83.....	132
4.2. Budżet gmin - aspekty organizacyjne i proceduralne.....	138
5. Stagnacja zasad dochodów własnych gmin i permanentne zmiany w systemie gminnych dochodów wyrównawczych.....	143
5.1. Struktura dochodów gmin.....	143
5.2. System podatków gminnych.....	144
5.2.1. Podatki bezpośrednie.....	144
5.2.2. Podatki pośrednie.....	146
5.2.3. Kryzys podatków lokalnych.....	147
5.3. Dochody wyrównawcze gmin.....	148
5.3.1. Wprowadzenie.....	148
5.3.2. Ewolucja zasad przyznawania globalnej dotacji na zadania bieżące gmin (D.G.F.).....	149
5.3.3. Inne szczególne dotacje na zadania bieżące gmin.....	151
5.3.4. Dotacje inwestycyjne.....	152
5.4. Pożyczki jako dochód budżetów gmin.....	153
6. Wydatki gmin.....	155

Rozdział VI

Eugeniusz Ruśkowski

Finanse lokalne w Polsce

1. Ogólna charakterystyka władzy lokalnej oraz miejsce finansów lokalnych w systemie finansów publicznych.....	157
--	-----

2. Organizacja gospodarki budżetowej, procedura budżetowa, rachunkowość i sprawozdawczość budżetowa w gminach.....	159
2.1 Organizacja gospodarki budżetowej gmin	159
2.2. Projektowanie, uchwalanie i wykonywanie budżetu gminy.....	164
2.3 Rachunkowość i sprawozdawczość budżetowa w gminach.....	168
3. Zagadnienia nadzoru i kontroli gospodarki finansowej gmin	170
3.1 Istota nadzoru i kontroli gospodarki finansowej gmin.....	170
3.2 Rodzaje i zasady nadzoru nad gospodarką finansową gminy	171
3.3 Formy pośrednie między nadzorem i kontrolą.....	173
3.4 Kontrola wewnętrzna i zewnętrzna gospodarki finansowej gmin.....	173
3.5 Regionalne izby obrachunkowe	175
4. Dochody gmin	179
4.1 Struktura dochodów gmin	179
4.2 Dochody podatkowe	183
4.3 Subwencje i dotacje	185
4.4 Kredyty i emisja obligacji.....	189
4.5 Inne dochody	192
5. Wydatki gmin.....	194

DECENTRALIZACJA FINANSOWA A KOMUNALIZACJA FINANSÓW PUBLICZNYCH

Od dawna powszechnie używa się terminów „lokalność”, a zwłaszcza przymiotnika „lokalny”, budując przy ich pomocy różne pojęcia, typu: inicjatywy lokalne, gospodarka lokalna, finanse lokalne, władze lokalne, społeczności lokalne itp. Powszechność używania tych pojęć nie oznacza jednak wcale ich jasności i jednolitości. Wystarczy wspomnieć w tym zakresie koncepcję i poglądy prezentowane w polskim piśmiennictwie naukowym przez T. Bigo, M. Jaroszyńskiego, J. Starościała i S. Zawadzkiego.

Także w literaturze światowej podejście do rozumienia pojęć „lokalność”, i „lokalny” nie jest jednolite. Akcentując podmiotowe aspekty tych różnic można stwierdzić, że wielu autorów, zwłaszcza francuskich, używa tych pojęć w znaczeniu „odnoszące się do spraw gminnych” (w tym sensie gospodarka lokalna to gospodarka gmin, władze lokalne to władze gminne, zaś finanse lokalne - to finanse gminne). Poza zakresem pojęcia „lokalny” pozostawia się w ten sposób sprawy dotyczące innych (ponadgminnych) szczebli samorządu terytorialnego, np. departamentu, prowincji, regionu itp.

W ustawodawstwie i piśmiennictwie wielu krajów można jednak spotkać także odmienne podejście do pojęcia „lokalności”. Przykładowo, dla większości autorów niemieckich lokalne są zarówno sprawy krajów, jak i gmin. Są to tylko różne rodzaje lokalności.¹

Wydaje się, że to ostatnie podejście jest do przyjęcia zarówno z semantycznego, jak i logicznego oraz praktycznego punktu widzenia.

1. Zob. rozważania na ten temat N. Gajl, *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, Warszawa 1993, s. 7 i nast.

Istnieją bowiem różne społeczności lokalne, obejmujące szersze lub węższe zbiorowości. Sprawy ich dotyczące mają też bardziej partykularny lub bardziej ogólny charakter. Logicznie rozumując, co nie jest sprawą ogólnonarodową, pozostawianą do kompetencji władzy centralnej (państwowej), ma charakter lokalny, jest więc sprawą lokalną. W tym ujęciu lokalne (bo nie centralne) są zarówno sprawy krajowe w państwach federacyjnych, sprawy regionalne i departamentalne (ew. prowincji; hrabstw itp.) w państwach unitarnych, jak i sprawy gminne. Oczywiście, różny jest związek tych spraw z miejscem zamieszkania poszczególnych obywateli, zawsze pozostają one jednak sprawami różnych społeczności lokalnych, a nie sprawami ogólnonarodowymi, pozostającymi w kompetencjach organów centralnych. Właśnie ze względu na różny charakter spraw lokalnych i lokalności dzieli się je na gminne (komunalne), departamentalne (prowincjonalne), regionalne czy krajowe (stanowe). Ta stopniowalność i niejednorodność spraw lokalnych ma ogromne znaczenie dla wyjaśnienia ich związków z decentralizacją.

Chociaż problem decentralizacji posiada ogromną literaturę naukową i ogromne znaczenie praktyczne, zebrało się wokół niego wiele nieporozumień. W ujęciu dynamicznym, generalnie przyjmuje się, że decentralizacja to przekazywanie „w dół” uprawnień i środków, przy zagwarantowaniu jednostkom niższego szczebla określonej samodzielności w ich realizacji. Przy takim ujęciu, decentralizacja to zarówno przekazywanie kompetencji przez władzę centralną regionom, jak i przesuwanie kompetencji regionów na rzecz gmin. Takie pojmowanie decentralizacji prowadzi jednak do paradoksu logicznego i terminologicznego. Jak bowiem określić sytuację zatrzymania na szczeblu regionu większości kompetencji przekazanych „w dół” przez władzę centralną?,² a jak przekazywanie tych kompetencji przez regiony - gminom? Niekiedy próbuje się wyjść z tego impasu budując karkołomne określenia: dla pierwszej sytuacji: „centralizacja

2. Taka sytuacja w latach osiemdziesiątych miała przykładowo miejsce we Włoszech.

decentralizacji”, zaś dla drugiej: „pogłębianie decentralizacji”. Następstwem tych nieporozumień są też stwierdzenia i wnioski, występujące czasami w literaturze naukowej, których przykładem może być zdanie, że w latach osiemdziesiątych Włochy były krajem o dużym stopniu centralizacji, pomimo znacznej decentralizacji.

Tych logicznych i terminologicznych paradoksów można uniknąć, jeżeli pojęcie decentralizacji będziemy rozumieli zgodnie z jego semantycznym znaczeniem: jako przekazywanie uprawnień i środków ze szczebla centralnego na rzecz samorządu terytorialnego, traktowanego jako całość (tj. niezależnie od jego szczebla). Nawiązując do wcześniejszych rozważań o lokalności kwestię tę można byłoby ująć także jako nadawanie sprawom centralnym charakteru lokalnego. Takie rozumienie decentralizacji nie obejmuje więc przesunięć kompetencji w ramach struktur samorządu terytorialnego, dla których to zjawisk należałoby stworzyć adekwatne określenia i pojęcia.

Prawie we wszystkich krajach samorząd terytorialny na najniższym szczeblu podziału terytorialnego posiada szczególne znaczenie, a jego status i podstawowy charakter gwarantowane są często w konstytucjach. Dlatego kompetencje i sprawy tego szczebla, występującego przeważnie pod nazwą szczebla gminnego (komunalnego) oraz ich przesunięcia są zagadnieniem, któremu wszędzie poświęca się wiele uwagi. Dla porządku terminologicznego proponujemy zjawisko przekazywania gminom uprawnień i środków nazywać komunalizacją, zaś zjawisko ich zmniejszania (ograniczania) - dekomunalizacją. W tym ujęciu przekazywanie na szczebel gminy uprawnień i środków finansowych należy określać jako komunalizację finansów publicznych (lub w skrócie - komunalizację finansową).

Przy takim ujęciu, komunalizacja może, ale nie musi oznaczać decentralizację. Przekazywanie środków i uprawnień ze szczebla centralnego na rzecz gmin jest komunalizacją, a jednocześnie decentralizacją.

Takie podejście pozwala uniknąć występujących dotychczas, a sygnalizowanych wyżej, paradoksów logicznych i językowych. Pozwala też sformułować jednoznaczne, poprawne naukowo wnioski i oceny. Przy zastosowaniu proponowanej siatki pojęć można bowiem

stwierdzić, że Włochy w latach osiemdziesiątych były krajem o znacznym stopniu decentralizacji i niewielkim stopniu komunalizacji, natomiast w Polsce w latach dziewięćdziesiątych występuje stosunkowo niewielki stopień decentralizacji przy znacznym zakresie komunalizacji.

Eugeniusz Ruśkowski

Rozdział I

**SAMORZĄD TERYTORIALNY I FINANSE LOKALNE
W NIEMCZECH**

1. Wprowadzenie

Zgodnie z Konstytucją¹, Republika Federalna Niemiec² jest demokratycznym i socjalnym państwem związkowym. Według niej wszelka władza pochodzi od narodu, który sprawuje ją poprzez wybory i referenda (głosowania ludowe) oraz poprzez odpowiednie organy ustawodawcze, wykonawcze i wymiaru sprawiedliwości. Ustawodawstwo państwowe jest związane porządkiem konstytucyjnym, a władza wykonawcza i wymiar sprawiedliwości ustawą i prawem.

Struktura organizacyjna wraz z odpowiadającymi jej organami władzy ustawodawczej³ jest czterostopniowa. Tworzą ją tzw. korporacje terytorialne w postaci Związku, krajów, powiatów i gmin. Odrębną nieco pozycję w tej strukturze zajmują powiaty, o czym będzie mowa w dalszej części niniejszego opracowania.

Związkowa i zarazem kilkuszczelbowa struktura państwa wymaga ją szczegółowego określenia i rozgraniczenia miejsca każdego ogniwa

1. W brzmieniu uchwalonym przez Radę Parlamentarną w dniu 8 maja 1949r. akt ten określono jako „Ustawę Zasadniczą”, która zgodnie z jej końcowym postanowieniem „utraci moc obowiązującą z dniem, w którym wejdzie w życie Konstytucja uchwalona przez Naród niemiecki w drodze swobodnej decyzji”. Ponieważ zagadnienie różnic i podobieństwa między Konstytucją a ustawą zasadniczą wykracza poza zakres tematyczny niniejszego opracowania, obydwa pojęcia będą używane zamiennie.

2. Oficjalna nazwa „Republika Federalna Niemiec” obowiązuje nadal, lecz po Zjednoczeniu coraz powszechniej przyjęła się nazwa „Niemcy”.

3. Władza ustawodawcza występuje na szczeblu Związku i krajów. Na szczeblu gminnym jej odpowiednikiem jest władza uchwałodawcza, reprezentowana przez rady gmin.

oraz jego obszaru, zasięgu i zakresu działania. Wymogom tym czyni zadość Konstytucja, która problematyce tej poświęca wiele miejsca i uwagi zarówno jeżeli chodzi o porządek prawny, organizację i władztwo jak i problematykę finansowo-skarbową.

Każdy kraj (Land) posiada własną konstytucję, która oprócz Konstytucji związkowej jest podstawowym aktem ustawodawczym, regulującym jego „ustrój”, a w szczególności strukturę organizacyjną władzy, kompetencje i zakres działania itp. sprawy o zasadniczym dla kraju znaczeniu. W uregulowaniu tej problematyki władze ustawodawcze poszczególnych krajów są niezależne. Obowiązuje jednak generalna, określona w Ustawie Zasadniczej zasada, według której porządek konstytucyjny w krajach musi odpowiadać zasadom republikańskiego, demokratycznego i socjalnego państwa prawnego. Według Konstytucji związkowej w krajach, powiatach i gminach naród musi posiadać swoje przedstawicielstwo, które pochodzi z powszechnych, bezpośrednich, wolnych, równych i tajnych wyborów. Zgodność porządku konstytucyjnego krajów z prawami zasadniczymi i z wymienioną wyżej zasadą gwarantowane są przez Związek.

Ustawa Zasadnicza gwarantuje krajom szeroką autonomię i władzę ustawodawczą we wszystkich sprawach nie zastrzeżonych do kompetencji władz związku. Podział właściwości między Związek i kraje określa się na podstawie przepisów konstytucyjnych przez pryzmat tzw. „ustawodawstwa wyłącznego” i „ustawodawstwa konkurencyjnego”. Ustawodawstwo wyłączne obejmuje dziedziny zastrzeżone do kompetencji Związku, natomiast ustawodawstwo konkurencyjne odpowiednio dziedziny, w których władza ustawodawcza należy do parlamentów krajowych.

Prawo stanowione przez Związek ma charakter nadrzędny. W zakresie spraw należących do wyłącznego ustawodawstwa związkowego, kraje są uprawnione do uchwalania ustaw tylko wtedy i w takim zakresie, jaki wynika z wyraźnego upoważnienia ustawy związkowej. W odniesieniu natomiast do ustawodawstwa konkurencyjnego krajom przysługuje władza ustawodawcza dopóty i o ile Związek nie skorzysta ze swoich prerogatyw prawodawczych.

Każdy kraj jako suwerenny organizm państwowy dysponuje własnym i niezależnym od Związku aparatem ustawodawczym (parlamentem) i wykonawczym (rządem krajowym, ministerstwami), posiada własną konstytucję oraz własny porządek prawny we wszystkich dziedzinach nie należących do kompetencji Związku.⁴ Jeżeli Ustawa Zasadnicza nie zawiera lub nie dopuszcza innego uregulowania, to wykonywanie kompetencji państwowych jest sprawą krajów.

Wszystkie władze Związku i krajów świadczą sobie wzajemnie pomoc prawną i urzędową. Jeżeli kraj nie wypełnia ciężących na nim z mocy ustawodawstwa związkowego obowiązków ogólnozwiązkowych, to Rząd Związkowy może, za zgodą Rady Związku (Bundesratu) podejmować niezbędne kroki, aby w drodze przymusu związkowego skłonić dany kraj do wypełnienia swoich obowiązków. Dla wykonania tego przymusu Rząd Związkowy posiada prawo do wydawania krajom i ich władzom odpowiednich poleceń.

Kraje współdziałają w ustawodawstwie związkowym za pośrednictwem Rady Związkowej (Bundesratu). Organ ten składa się z członków rządów krajowych, które ich powołują i odwołują. W przewidzianych w Konstytucji przypadkach uchwalone przez Zgromadzenie Związkowe (Bundestag) ustawy wymagają jej akceptacji. Dotyczy to w szczególności ustaw, których przedmiotem są prawa i uzasadnione interesy krajów. Uzasadnione to jest tym, że administracja krajów ponosi z reguły związane z nimi koszty.⁵

2. Podział terytorialny Niemiec po ich zjednoczeniu

Do września 1990 terytorium Republiki Federalnej Niemiec podzielone było na 11 krajów, 237 powiatów i 8.501 gmin. Na mocy zawartego w dniu 3 października 1990 r. Traktatu Zjednoczeniowego

4. Por. M. Sobolewski, Uwagi wstępne do Konstytucji Niemieckiej Republiki Federalnej, (w:) Konstytucje Finlandii, Włoch, Republiki Federalnej Niemiec i Francji, Wrocław 1971, s. 223.

5. Por. F. Wagener, Rozwój struktury administracji publicznej w Republice Federalnej Niemiec, Wrocław 1983, s. 28.

go, na terenie b. NRD utworzono 5 krajów (Brandenburgia, Meklemburgia-Przedpomorze, Saksonia, Saksonia-Anhalt i Turyngia), które stały się krajami związkowymi w rozumieniu Konstytucji RFN. Utworzono także kraj Berlin, obejmujący obszar dotychczasowego Berlina Wschodniego i Zachodniego. Nowe kraje zostały włączone w skład Republiki Federalnej Niemiec w ich kształcie sprzed roku 1952, który uwzględniał przedwojenne tradycje i inne uwarunkowania.

Obecnie w skład zjednoczonego państwa niemieckiego wchodzi ogółem 16 krajów, 426 powiatów i 16.053 gmin. Spośród 16 krajów, 3 z nich to wydzielone miasta (Berlin, Hamburg i Brema), przy czym kraj-miasto Brema składa się z dwóch wchodzących w jej skład gmin, tj. Brema i Bremerhaven.

Z punktu widzenia podziału terytorialnego gminy wchodzi w skład powiatów, a powiaty są częścią składową poszczególnych krajów. Nie jest to jednak równoznaczne z hierarchicznym podporządkowaniem szczebla niższego odpowiednio wyższemu szczeblowi, jako że każde ogniwo w tej strukturze jako samodzielna korporacja terytorialna wyposażona jest w odpowiednią do jego zasięgu i zakresu działania autonomię. Dotyczy to zwłaszcza gmin i powiatów, które są samodzielnymi jednostkami samorządu terytorialnego. Współdziałają one między sobą w wykonywaniu zadań o charakterze lokalnym, samorządowym, a nie na zasadzie podporządkowania czy nadrzędności jednego szczebla nad drugim.

Gminy i powiaty tworzą wspólnotę terytorialną i samorządową. Różni je jedynie zakres i zasięg realizowanych zadań. W odniesieniu do gmin zadania mają charakter wybitnie lokalny, podczas gdy powiaty realizują wprawdzie również zadania o charakterze samorządowo-lokalnym, lecz są to zadania, których zakres wykracza poza zasięg i możliwości gmin. Niektóre gminy miejskie, zwłaszcza większe miasta nie wchodzi w skład powiatów, gdyż mają one status miast samodzielnych na prawach powiatu. Miast takich jest ogółem 114. Oznacza to w praktyce, że realizują one zarówno zadania samorządowe jak i zadania państwowe jako organy administracji państwowej najniższego szczebla.

Zgodnie z postanowieniami Traktatu Zjednoczeniowego, jurysdykcję RFN rozciągnięto na całe zjednoczone Niemcy. W związku z tym do Ustawy Zasadniczej wprowadzono stosowne zmiany, rozszerzone następnie i uzupełnione w oddzielnym protokole stanowiącym załącznik do Traktatu Zjednoczeniowego. Jednocześnie postanowiono, że dotychczasowe ustawodawstwo NRD, które zgodnie z podziałem kompetencyjnym stało się ustawodawstwem krajowym, zachowa w niektórych dziedzinach czasowo swoją moc prawną, jeżeli nie jest sprzeczne z ustawodawstwem RFN i Wspólnot Europejskich, a zawarta w nim materia nie została odmiennie uregulowana w Traktacie Zjednoczeniowym.

Zrodziło to określone problemy, zwłaszcza w pierwszym okresie po zjednoczeniu. Sprowadzały się one m.in. do tego, że w niektórych dziedzinach obowiązywało podwójne ustawodawstwo, a to z kolei wywołało wiele niejasności, sprzeczności i sporów kompetencyjnych, zwłaszcza między gminami i powiatami. Te ostatnie bowiem w b. NRD spełniały dominującą, nadrzędną rolę w strukturze podziału terytorialnego i były wyposażone w liczne kompetencje nadrzędne w stosunku do całkowicie podporządkowanych im gmin. Nie pozostało to bez wpływu na ich wzajemne stosunki w nowych uwarunkowaniach ustrojowo-politycznych. Tymczasem, jak już wspomniano, w RFN zarówno powiaty jak i gminy są ogniwami tego samego systemu samorządu terytorialnego, a stosunki między nimi układają się na zasadzie partnerstwa i współdziałania.

Musiało zatem upłynąć stosunkowo wiele czasu, by pod tym względem sytuacja w nowych krajach się unormowała. Zmiany dokonywane są stopniowo, acz konsekwentnie, a ich efekty są coraz bardziej widoczne. Dotyczy to także sytuacji finansowej gmin i powiatów, która wprawdzie nie bez problemów i trudności ulega systematycznej poprawie. Nie da się przy tym zaprzeczyć, iż poprawa ta nie następuje samoczynnie, lecz przy zwiększonym wsparciu organizacyjnym i finansowym Związku. Stawia to zarówno przed Związkiem jak i starymi krajami dodatkowe wymagania, które z kolei rodzą określone problemy. Będzie o nich mowa w dalszej części niniejszego opracowania.



3. Zadania gmin na tle innych związków lokalnych

Gmina jest podstawową i zarazem najniższą jednostką podziału administracyjno-terytorialnego państwa. Z prawnego punktu widzenia gmina jest osobą prawną prawa publicznego, wyposażoną w kompetencje władcze i posiadającą zdolność do czynności prawnych w sferze prawa cywilnego.⁶

Samorząd gminy dysponuje stosunkowo szerokim zakresem uprawnień we wszystkich sprawach o charakterze i zasięgu lokalnym, mające istotne znaczenie dla jego mieszkańców. Do jego wyłącznej kompetencji należy w szczególności:

- wytyczanie podstawowych kierunków działania administracji lokalnej i podległych gminie jednostek i zakładów użyteczności publicznej,
- zatwierdzanie dochodów publicznych (opłat, udziałów i podatków lokalnych),
- uchwalanie budżetu gminy oraz planów finansowych i inwestycyjnych,
- rozpatrywanie rocznych sprawozdań z wykonania budżetu gminy oraz udzielanie zarządowi absolutorium,
- powoływanie i likwidacja gminnych jednostek i zakładów użyteczności publicznej,
- zatwierdzanie umów dotyczących nabywania i zbywania majątku komunalnego i poszczególnych jego części składowych,
- zatwierdzanie umów dzierżawnych, udziału gminy we wspólnych przedsięwzięciach gospodarczych oraz innych umów cywilnoprawnych,

- decyzje o zaciąganiu pożyczek i kredytów, o podejmowaniu zobowiązań finansowych wobec osób trzecich oraz o udzielaniu poręczeń i gwarancji,

- zatwierdzanie udziału gminy w związkach i zrzeszeniach komunalnych,
- tworzenie i likwidacja lokalnych funduszy celowych,
- podejmowanie nowych przedsięwzięć gospodarczych i finansowych o charakterze nadzwyczajnym lub ponadplanowym,
- podejmowanie decyzji we wszystkich pozostałych istotnych dla gminy sprawach społeczno-gospodarczych, majątkowych i finansowych.

Obowiązujący porządek prawny zakłada taki podział zadań publicznych między poszczególne korporacje terytorialne, który umożliwia maksymalne zbliżenie ich do obywateli. Stąd też wynika generalna zasada, według której zadania publiczne powinny być przyjmowane i realizowane przez Związek i kraje tylko wówczas, gdy istnieje ku temu rzeczowe uzasadnienie, a ich rezultat będzie korzystny dla danej społeczności. Dla uniknięcia zamazywania odpowiedzialności i zarazem zminimalizowania niepożądanych skutków każda korporacja terytorialna sama ponosi w zasadzie koszty związane z realizowanymi przez nią zadaniami. Znajduje to zresztą swój wyraz i oparcie w konstytucyjnym szczegółowym podziale źródeł dochodów budżetowych - zwłaszcza podatkowych - między Związek, kraje i gminy.⁷

Jeżeli chodzi o zadania rzeczowe gmin, to podstawowa sfera ich działalności koncentruje się wokół szeroko rozumianej problematyki lokalnej, która obejmuje w szczególności takie dziedziny jak zaopatrzenie w wodę i energię, kanalizacja, utrzymanie czystości, wywóz i utylizacja odpadów, pomoc i opieka socjalna, ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa, utrzymanie szkół podstawowych i in-

6. Por. H. Heinrichs, Juristische Personen, (w:) Bürgerliches Gesetzbuch, Kommentar, München 1980, (Einführung vor § 21).

7. Por. V. Lietmayer, Verteilung der Steuereinnahmen, Finanzen und Steuern, Eine Einführung, 1991/92, Wiesbaden 1992, s. 6.

nych placówek opiekuńczo-wychowawczych, budowa i utrzymanie urządzeń sportowo-rekreacyjnych i kulturalnych itp.

Oprócz własnych zadań samorządowych gminy realizują lub mogą realizować także zadania im zlecone i powierzone. Obowiązuje tu generalna - i na ogół ściśle przestrzegana - zasada, że organ zlecający takie zadania przekazuje wraz z nimi odpowiednie środki finansowe.

Gminy (a także powiaty) mają prawo zrzeszania się w związki celowe dla realizacji określonych zadań wspólnych. Mogą one także zrzeszać się organizacyjnie na bazie wspólnoty interesów. Do najbardziej znanych i aktywnych należą m.in.:

- Zrzeszenie Miast Niemieckich (Deutscher Städtetag), do którego należą miasta wydzielone z powiatów, wszystkie trzy miasta-kraje oraz szereg miast przynależnych do powiatów,

- Niemiecki Związek Miast i Gmin (Deutscher Städte - und Gemeindeverband), którego członkami są przynależne do powiatów miasta i gminy,

- Niemieckie Zrzeszenie Powiatów (Deutscher Landkreistag), do którego akces zgłosiły wszystkie powiaty.

Wymienione wyżej zrzeszenia o zasięgu ogólnozwiązkowym mają swoich odpowiedników w poszczególnych krajach.

Stowarzyszenia te, chociaż zorganizowane na zasadach prawa prywatnego, reprezentują sprawy publiczne. Od innych zrzeszeń i korporacji o charakterze zawodowym lub specjalistycznym różnią się przede wszystkim tym, że ich członkowie, to jednostki terytorialne, których organy uchwałodawcze i wykonawcze ponoszą na swoim terenie ogólnopolityczną odpowiedzialność.⁸

8. Szerzej por. Deutscher Landkreistag, *Struktura administracyjna Republiki Federalnej Niemiec, Powiaty niemieckie, Ponadgminny samorząd terytorialny w Europie*, Bonn 1991, s. 60 i nast.

4. Pozycja powiatu

Jak już wspomniano, powiat jako korporacja terytorialna stanowi jedno z ogniw związkowej struktury państwa niemieckiego. Powiat usytuowany jest między gminą a krajem i spełnia podwójną rolę. Jako samorządowa jednostka terytorialna powiat spełnia jednocześnie (równoległe) funkcję organu administracji państwowej stopnia podstawowego. Jako jednostka samorządu terytorialnego powiat nie jest związkiem gmin w dosłownym tego słowa znaczeniu, gdyż nie jest chociażby ich organem nadrzędnym. Jego istota polega bowiem na tym, że podobnie jak w gminie władzę sprawują wybrani w demokratycznych wyborach powszechnych przedstawiciele mieszkańców powiatu.

Wspomniane natomiast nieco osobliwe - przynajmniej dla obserwatora z zewnątrz - pozycja powiatu jako jednego z ogniw w ogólnozwiązkowej strukturze i organizacji państwa wynika przede wszystkim stąd, iż Ustawa Zasadnicza znacznie słabiej artykułuje jego status prawny niż np. gminy, które zajmują znacznie bardziej wyeksponowaną pozycję. Jest rzeczą charakterystyczną, że Konstytucja Związkowa w jednym tylko przypadku posługuje się *expressis verbis* pojęciem „powiat” i to w dodatku w kontekście zagwarantowania ujednoliconych zasad kreowania organów przedstawicielskich we wszystkich korporacjach terytorialnych, tj. w krajach, powiatach i gminach. We wszystkich natomiast pozostałych przypadkach zarówno Konstytucja Związkowa jak i zwykłe ustawy związkowe posługują się terminem „związki gmin”. To właśnie pojęcie rozumiane jest powszechnie jako powiat. W literaturze przedmiotu zwraca się jednak w związku z tym uwagę, iż powiat jest wprawdzie główną, lecz niekoniecznie jedyną formą związku gmin. W konkluzji twierdzi się zatem, że takim właśnie ogólnym sformułowaniem Konstytucja posługuje się świadomie, by z góry nie wykluczyć możliwości powoływania do życia innych jeszcze instytucji samorządu terytorialnego.⁹

9. Por. G.Ch. v. Unruh, *Die kommunale Selbstverwaltung, Recht und Realität*, Aus Politik und Zeitgeschichte, Bonn 1989, s. 8.

Ponadto nie posługiwano się w Konstytucji tradycyjną i powszechnie używaną nazwą „powiat” dla tego szczebla w strukturze podziału terytorialnego zdaje się wskazywać na intencję ustawodawcy wyraźnego zaakcentowania jego samorządowego charakteru na równi z gminami.

Wypracowane zostały ogólne kryteria, jakim powinien w przybliżeniu odpowiadać powiat. Według nich przeciętna liczba mieszkańców powinna wynosić od 100-250 tys. mieszkańców, a przeciętna wielkość od 50-150 km². W praktyce wielkości te są na ogół przestrzegane w starych krajach. Jeżeli natomiast chodzi o wielkość środków pieniężnych, to budżet powiatu zamyka się przeciętnie w granicach 150-200 mln. DEM. W administracji powiatu zatrudnionych jest przeciętnie około 500 osób o zróżnicowanym statusie urzędniczym. W nowych krajach wielkości te kształtują się z reguły poniżej przeciętnej.¹⁰

Jak już wspomniano, powiat spełnia równocześnie funkcję organu samorządu terytorialnego i organu administracji państwowej najniższego (podstawowego) szczebla. Jako administracja samorządowa powiat organizuje i wykonuje w zasadzie wszystkie zadania, należące zgodnie z Konstytucją Związkową i ustawodawstwem krajowym do samorządu terytorialnego. W związku z tym powiat wyposażony jest w odpowiadający tej funkcji zakres kompetencji i środków finansowych. Różnice między nim a gminą sprowadza się głównie do charakteru wykonywanych zadań. Są to bowiem z reguły takie zadania samorządowe, które wykraczają poza możliwości finansowe, organizacyjne i techniczne gmin, a więc zadania o zasięgu ponad - czy międzygminnym. Należą do nich m.in. utrzymywanie szpitali i innych placówek ochrony zdrowotnej, komunikacja międzygminna, utrzymywanie i rozbudowa sieci dróg, pośrednictwo pracy i opieka socjalna, szkolnictwo ponadpodstawowe, średnie szkolnictwo artystyczne, utrzymywanie teatrów, bibliotek, muzeów regionalnych i innych pla-

10. Por. G. Seele, *Die Kreise in der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1991, s. 28 i nast.

cówek kulturalnych, ochrona środowiska, neutralizacja odpadów komunalnych i przemysłowych itp.

Rozpatrując poszczególne rodzaje realizowanych przez powiat zadań można wśród nich rozróżnić zadania ponadgminne, uzupełniające i wyrównujące. Zadania te realizowane są albo jako zadania własne (obligatoryjne i fakultatywne) oraz zadania zlecone. Zadania własne powiat wykonuje we własnym imieniu na mocy upoważnienia ustawowego. Do drugiej natomiast grupy należą zadania zlecone przez gminy, a często także przez administrację krajową. Dużą wagę przywiązuje się do zadań o charakterze uzupełniającym i wyrównującym. Ich celem - zwłaszcza tych ostatnich - jest zniwelowanie nadmiernych różnic w infrastrukturze poszczególnych gmin, a w ślad za tym warunków bytowych i poziomu życiowego ich mieszkańców.¹¹

5. Konstytucyjne podstawy działalności finansowej gmin i ich związków

Prawne podstawy i zarazem konstytucyjne gwarancje dla działalności samorządu terytorialnego zostały sformułowane w art. 28 Ustawy Zasadniczej, według którego „gminom musi być zagwarantowane prawo do regulowania na własną odpowiedzialność wszystkich spraw miejscowej społeczności w określonych przez ustawę ramach. Również związki gmin mają prawo do samorządu w ramach ich ustawowego zakresu zadań stosownie do postanowień ustaw”.

Konstytucja Związkowa wprowadza szczegółowy podział podatków między poszczególne korporacje terytorialne (Związek, kraje i gminy). Ma to istotne znaczenie dla zagwarantowania każdej z nich stabilnych, odpowiadających rozmiarami ich zadań dochodów budżetowych. Na uwagę zasługuje również podniesiony do rangi zasad konstytucyjnych przepis, który stanowi, że jeżeli Związek zleci po-

11. Szerzej por. E. Tegler, *Uwagi na temat pozycji prawnej i roli powiatów w strukturze administracyjnej Republiki Federalnej Niemiec*, (w:) *Powiaty w Republice Federalnej Niemiec*, Krajowy Instytut Badań Samorządowych, Poznań 1994, s. 91 i nast.

szczególnym krajom lub gminom (związkom gmin) określone zadania, których realizacja pociągnie za sobą zwiększone wydatki lub zmniejszenie dochodów budżetowych, to Związek zapewni niezbędną rekompensatę jeżeli i o ile nie można wymagać, by kraj lub gminy (związki gmin) ponosiły skutki tych dodatkowych obciążeń, przy czym ewentualne świadczenia odszkodowawcze dla osób trzecich lub finansowe korzyści związane z korzystaniem z dodatkowych, uruchomionych ze środków Związku urzędów, uwzględniane są przy ustalaniu wielkości rekompensaty finansowej. Powyższa zasada obowiązuje także w przypadku przekazywania dla gmin i powiatów przez poszczególne kraje.

Konstytucja Związkowa przyznaje gminom udział w podatku dochodowym, pobieranym przez kraje. Udział ten kształtuje się proporcjonalnie do liczby podatników, przy czym szczegółowe zasady tego podziału określają ustawy związkowe, które wymagają zgody Bundesratu. Gminom może być również przyznane prawo do ustalania procentowego wskaźnika udziału w tym podatku.

W nowych krajach udział gmin w podatku dochodowym uregulowany został w sposób nieco odbiegający od ogólnych zasad i reguł obowiązujących w pozostałych krajach. Stosownie do tego udział ten ustalony był nie proporcjonalnie do liczby podatników, lecz w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Zasada ta została ustalona w Traktacie Zjednoczeniowym i obowiązywała do końca 1994r. Jej celem było stworzenie określonych preferencji dla włączonych do zjednoczonych Niemiec nowych gmin, a ponadto także ułatwienie rozliczeń tych udziałów w okresie przejściowym.

Oprócz wspomnianych wyżej udziałów w podatku dochodowym, Konstytucja Związkowa przyznaje gminom jako ich własne dochody wpływy z tytułu tzw. „podatków rzeczowych” (Realsteuern). Są nimi podatek przemysłowy (Gewerbsteuer) i podatek gruntowy. Gminom przyznano także prawo do pobierania dochodów z lokalnych podatków od konsumpcji i od luksusu. Szczegółowe ich rodzaje określają ustawy krajowe, dlatego są one w poszczególnych krajach mniej lub bardziej zróżnicowane. do najczęściej spotykanych należy podatek od wyszynku, podatek od imprez rozrywkowych, podatek łowiecki i wędkarski, podatek od psów i podatek od drugiego mieszkania (np.

w miejscowościach turystyczno-wypoczynkowych). Jeżeli w danym kraju gminy nie występują (tj. w Berlinie, Hamburgu i Bremie, które to miasta mają status kraju), podatki rzeczowe i lokalne podatki konsumpcyjne przysługują bezpośrednio krajowi.¹²

Podatki, a zwłaszcza ich podział między poszczególne korporacje terytorialne oraz udziały są częścią składową systemu wyrównawczego, do którego przywiązuje się szczególne znaczenie. To tłumaczy, że problematyka ta została szczegółowo uregulowana zarówno w Ustawie Zasadniczej jak i w specjalnej ustawie o wyrównaniu finansowym (Finanzausgleichgesetz).¹³

Osobliwością niemieckiego systemu wyrównawczego jest jego dwukierunkowy, tj. pionowy i poziomy charakter. Wyrównanie pionowe odbywa się w obydwu kierunkach (od góry do dołu i odwrotnie). Polega to na tym, że z jednej strony gminom przyznawany jest określony udział w niektórych podatkach, z drugiej zaś strony kraje partycypują w dochodach gmin w podatku przemysłowym. Wyrównanie poziome praktykowane jest w zasadzie wyłącznie między silniejszymi i słabszymi pod względem finansowym gminami. Ma to z reguły miejsce wówczas, gdy przedmiot opodatkowania (np. grunty) położony jest na terenie dwóch lub więcej gmin.

Dla postronnego obserwatora taki dwukierunkowo funkcjonujący system wyrównania finansowego między gminami i krajami wydaje się nie w pełni zrozumiały. System ten funkcjonuje jednak od wielu już lat i na ogół nie wywołuje większych nieporozumień.¹⁴

Jeżeli natomiast chodzi o powiaty, to ich dochody budżetowe zasilane są ze stosunkowo licznych, a przy tym niezbyt wydajnych

12. Szerzej G. Rembold, Kommunale Steuern, Gebühren und Beiträge, Kommunale Finanzen, Arbeitshefte zur Kommunalpolitik, Nr 6/90, s. 11 i nast.

13. Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich in der Fassung vom 18. März 1986 (GBI.S.122 mit späteren Änderungen).

14. Por. R. Krähmer, Finanzausgleich und kommunale Steuerpolitik in Nordrhein-Westfalen, Bund der Steuerzahler, Schriftenreihe Nr 15/86, s. 6 i nast. oraz F. Klein, Öffentliche Finanzwirtschaft, (w:) Handbuch der öffentlichen Verwaltung, Neuwied-Darmstadt 1984, B, I, s. 450.

źródeł. Można wśród nich wyróżnić tzw. dochody własne oraz dochody pochodne. Na dochody własne składają się w szczególności:

- opłaty pobierane za różne czynności administracyjne i usługi świadczone bezpośrednio przez administrację powiatową lub za pośrednictwem jednostek i zakładów użyteczności publicznej,

- stosunkowo nieliczne podatki lokalne o minimalnym znaczeniu fiskalnym w postaci np. podatku od łowiectwa (jeżeli nie zostały one przyznane gminom) oraz udziału w niektórych podatkach krajowych (np. w podatku od nabycia gruntu). Ponieważ te zagadnienia uregulowane są ustawami krajowymi, występują między nimi większe lub mniejsze różnicowania,

- pozostałe dochody własne w postaci zwrotów i odsetek oraz z tytułu udziału w różnych przedsięwzięciach gospodarczych,

- kredyty i pożyczki, zaciągane na ogólnie obowiązujących zasadach - podobnie jak przez gminy - na sfinansowanie określonych przedsięwzięć inwestycyjnych.

Natomiast dochody pochodne zbliżone są swoim charakterem do znanych również i w Polsce dochodów wyrównawczych. Składają się na nie:

- udzielane z budżetu krajowego subwencje i dotacje, których wielkość ustalana jest według specjalnego wskaźnika (klucza),

- środki otrzymane z budżetów gmin w formie przelewów (tzw. Kreisumlage). Jest to swoisty rodzaj składki, jaką każda gmina obowiązana jest przekazywać na rzecz powiatu w ramach repartycji powiatowej. Jej wielkość ustalają poszczególne powiaty przy zastosowaniu odpowiedniego wskaźnika, uwzględniającego m.in. takie elementy kalkulacyjne jak zdolność podatkowa, liczba mieszkańców i inne. Przeciętne obciążenie jednej gminy z tego tytułu oscyluje w granicach 10% jej dochodów budżetowych.¹⁵

15. Por. E. Schneider, *Der Landkreis*, (w:) *Kommunalpolitik in Baden-Württemberg*, Stuttgart 1985, s. 196 i nast oraz A. Schreml, *Die Kreisumlage*, *Finanzwirtschaft* Nr 3/92, s. 52 i nast.

6. Problem władztwa finansowego gmin i powiatów

Omówione wcześniej konstytucyjne podstawy działalności finansowej gmin (i związków gmin) są uzupełniane ustawami zwykłymi, wydawanymi zarówno przez Związek jak i kraje. Do najważniejszych z nich należą - oprócz konstytucji krajowych - wspomniana już ustawa o wyrównaniu finansowym, ordynacje powiatowe i ordynacje gmin, krajowe ordynacje budżetowe, ustawa o podstawowych zasadach prawa budżetowego, ustawy o rachunkowości w gminach i inne.

Całość przepisów prawno-finansowych określa się w literaturze przedmiotu mianem „konstytucji finansowej”. Nazwa ta nie jest przypadkowa, albowiem akcentuje charakter i podstawowe znaczenie, jakie tego rodzaju akty prawne spełniają w gospodarce finansowo-budżetowej każdej korporacji terytorialnej.

Niezależnie od tego, że w niektórych szczegółach ustawy krajowe różnią się między sobą, to podstawowe ich zasady są w sposób daleko idący ujednoczone. Zapewnia im to niezbędną jedność w sprawach o zasadniczym znaczeniu, zwłaszcza jeżeli chodzi o konstytucyjnie zagwarantowaną autonomię organizacyjną, rzeczową i finansową każdej korporacji terytorialnej w ramach ogólnozwiązkowego porządku prawnego.

Ma to niezwykle doniosłe znaczenie, zwłaszcza dla samodzielności organów samorządu terytorialnego, tj. gmin i powiatów. Jednym z decydujących o samorządności warunków sine qua non jest posiadanie odpowiednich środków finansowych. Jak się bowiem w sposób lapidarny lecz niezwykle trafny podkreśla, „pieniądz to wprawdzie nie wszystko, ale bez pieniędzy wszystko jest niczym. To nieco banalne w swoim brzmieniu przysłowie zawiera jednak głęboki sens, który sprowadza się do tego, że jakiegokolwiek zapewnienia o wolności osobistej i o samorządności lokalnej są tylko tyle warte, na ile znajdują one swoje odzwierciedlenie w realnych środkach finansowych, jakimi gminy dysponują dla urzeczywistnienia woli wybranych w demokratycznych wyborach reprezentantów społeczności lokalnych”.¹⁶

Wiąże się z tym problem tzw. „władztwa finansowego”, rozumianego w pewnym uproszczeniu jako prawo odpowiedniego organu do samodzielnego stanowienia o własnym budżecie, własnych dochodach i wydatkach, podatkach, opłatach i innych istotnych dla danej społeczności sprawach związanych z gospodarowaniem środkami publicznymi. Rozróżnia się następujące formy (rodzaje) władztwa finansowego:

- władztwo w zakresie ustawodawstwa (tzw. władztwo stanowiące),
- władztwo w zakresie pobierania dochodów, które określa beneficjenta, na rzecz którego dochody w postaci podatków i innych danin publicznych są pobierane,
- władztwo administracyjne, które określa związane z procedurą daninową prawa i obowiązki poszczególnych organów.¹⁷

Zakres władztwa finansowego jest zróżnicowany ze zrozumiętych względów. W gminach i powiatach sprowadza się w zasadzie wyłącznie do prawa do pobierania dochodów z konstytucyjnie określonych źródeł oraz do sfery administracyjno-proceduralnej. Co się zaś tyczy władztwa stanowiącego, to jest ono ograniczone do stosunkowo wąskiego marginesu swobody w ustalaniu wskaźnika obliczenia podstawy wymiaru w podatku przemysłowym oraz do skonkretyzowania stawek w niektórych podatkach lokalnych. Uprawnienie to przysługuje gminom jednak w granicach stawek określanych w ustawach krajowych. Gminy i powiaty nie mają natomiast prawa do samodzielnego wprowadzania (kreowania) własnych podatków lokalnych.

7. Budżet gmin

Materialne podstawy działalności finansowej oparte są na wspomnianej już konstytucyjnej zasadzie, że każda korporacja terytorialna

jest w swojej działalności samodzielna i wzajemnie niezależna. Każde ogniwo dysponuje określonymi źródłami dochodów. Odpowiednio do tego każda jednostka terytorialna ponosi we własnym imieniu i na własny rachunek wydatki, które wiążą się z realizowanymi przez nią zadaniami rzeczowymi. Zasadę tę potwierdzają również wszystkie krajowe ordynacje powiatowe i ordynacje gmin, które stanowią, iż dla wykonania swych ustawowych zadań gminy i związki gmin (powiaty) zapewniają niezbędne środki finansowe w ustawowo określonych granicach. Powinny one tak gospodarować posiadanymi środkami, by utrzymana została ich zdolność do samofinansowania.¹⁸

Finansową (materialną) podstawą działalności organów samorządowych są ich budżety. Zawarte w nich ustalenia co do wielkości dochodów i wydatków nie mogą stanowić podstawy do jakichkolwiek zobowiązań w stosunku do osób trzecich, ani też roszczeń osób trzecich wobec budżetu. Zasada ta obowiązuje zresztą również i w Polsce.

Każda gmina (i powiat) uchwała swój budżet na okres jednego roku kalendarzowego. Istnieje również możliwość uchwalenia budżetów dwuletnich, które są jednak na ogół rzadko spotykane. Oprócz budżetu, gminy zobowiązane są do wieloletniego planowania finansowego. Istota tego planowania sprowadza się do tego, że administracja gminy opracowuje, a rada uchwała pięcioletnie z reguły plany finansowe, które stanowią podstawę dla corocznego skonkretyzowanego planowania budżetowego. Plany finansowe obejmują podstawowe zadania rzeczowe oraz określają wielkość zapotrzebowania finansowego i źródła jego pokrycia w rozbiciu na poszczególne lata. Mają one duży stopień dyrektywności co oznacza, że zaplanowane w rocznych budżetach wielkości muszą się mieścić w ramach przewidzianych na ten rok zadań w planie wieloletnim. Od strony formalnej

18. Por. E. Tegler, *Finansowe problemy gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego w Republice Federalnej Niemiec*, (w:) *Finanse lokalne w wybranych krajach socjalistycznych i kapitalistycznych*, Praca zbiorowa pod red. E. Ruśkowskiego, Białystok 1989, s. 176 i nast.

16. Por. W. Hauser, *Selbstverwaltung und Finanzaautonomie, Kommunale Finanzen, Arbeitshefte zur Kommunalpolitik*, Nr 6/90, s. 7 i nast.

17. Por. R. Rembold, *Kommunale Steuern...* op. cit., s. 12.

znajduje to swój wyraz w tym, że każdy formularz budżetowy zawiera rubrykę, w której uwidocznione są wielkości przypadające według planu finansowego na dany rok kalendarzowy. Ewentualne odstępstwa są dopuszczalne, lecz muszą być szczegółowo uzasadniane.

Pięcioletnie plany finansowe pokrywają się z kadencją rad gminnych. Ma to niezaprzeczalne znaczenie, albowiem praktycznie każda nowo wybrana rada gminy na początku swej kadencji uchwała stosowny plan finansowy, który stanowi swoisty program jej merytorycznego działania na okres kadencji. Plan taki rada gminy uchwała wraz z budżetem na jednej z pierwszych sesji po rozpoczęciu kadencji (z reguły w listopadzie). Uchwalony przez nią budżet jest zarazem pierwszym etapem realizacji pięcioletniego planu finansowego.

Podstawę dla pięcioletniego planowania finansowego stanowią programy inwestycyjne, a także rozeznanie potrzeb i możliwości gminy. Zarówno plany finansowe jak i programy inwestycyjne podlegają corocznej weryfikacji i aktualizacji stosownie do kształtowania się sytuacji gospodarczej i finansowej gminy.

Nie da się zaprzeczyć, że obowiązująca metoda rocznego planowania budżetowego w oparciu o wieloletnie planowanie finansowe i inwestycyjne zawiera w sobie szereg pozytywnych i zasługujących przez to na uwagę (i ewentualne naśladownictwo) elementów. Sprowadzają się one m.in. do rozszerzenia czasowego horyzontu planowania rzeczowego i finansowo-budżetowego, zapewnienia tak pożądanej ciągłości i zarazem stabilności działalności finansowej itp.¹⁹

Budżet gminy składa się z dwóch części, tzn. z budżetu administracyjnego, obejmującego dochody i wydatki związane z bieżącą działalnością samorządu, oraz z budżetu majątkowego, zawierającego dochody i wydatki związane z mieniem komunalnym. Obydwie części

19. Por. E. Tegler, *Lokalna gospodarka budżetowa w Republice Federalnej Niemiec*, *Finanse*, nr 5/83, s. 47 i nast.

ci są formalnie od siebie oddzielone, lecz stanowią w sumie jedną całość.

Struktura dochodów nie odbiega zbytnio od jej odpowiednika w Polsce. Na ogół nieco mniej niż połowa, to dochody własne, w których przeważają wpływy podatkowe, w tym także udziały gmin w podatkach krajowych. Pozostałe dochody, to subwencje i dotacje celowe, otrzymane z budżetu krajowego bezpośrednio czy za pośrednictwem powiatów.

Praktycznie ta na pozór niezbyt korzystna dla budżetów gmin struktura dochodów nie ma większego znaczenia, jako że znacznie większą wagę przywiązuje się do globalnej wielkości dochodów, jakimi gmina dysponuje, niż do poszczególnych źródeł ich pochodzenia. Pozornie wydaje się to nie w pełni zrozumiałe, lecz ma to swoje racjonalne uzasadnienie w tym iż wszystkie dochody są ustawowo gwarantowane w takiej wysokości, w jakiej wymagają tego realizowane przez gminy zadania obligatoryjne. Ponadto kryteria ich ustalania - zwłaszcza subwencji - są w sposób daleko idący zobiektywizowane, a co nie mniej ważne, czytelne i stabilne. Pozwala to gminie zorientować się zawnazasu, jakiej wielkości będą jej przysługiwały subwencje za rok lub dwa.

Nieco gorzej przedstawia się sytuacja w powiatach, gdzie własne wpływy podatkowe są na ogół minimalne i wynoszą przeciętnie nie więcej niż 10% całości dochodów budżetowych. Stąd też - zważywszy, że dochody podatkowe wykazują stałą tendencję spadkową - powiaty w coraz większym stopniu uzależnione są od środków otrzymanych od gmin w ramach wspomnianej już repartycji powiatowej, a także od subwencji ze strony krajów. Od dawna trwają więc próby poszukiwania dróg i środków, które wpłynęłyby na odczuwalną poprawę ich kondycji finansowej. Rozważano dwie hipotetyczne możliwości zwiększenia dochodów poprzez ewentualne wprowadzenie nowego „podatku powiatowego” lub też w drodze zwiększenia udziału w podatkach krajowych, w tym zwłaszcza w podatku od wartości dodanej (VAT). Przeważa na ogół pogląd, że ze względów czysto ekonomicznych i społecznych wprowadzenie nowego podatku, a więc zwiększenie obciążenia podatkowego społeczeństwa byłoby

rozwiązaniem najmniej korzystnym, zwłaszcza w sytuacji, w której społeczeństwo i tak już ponosi zwiększone koszty zjednoczenia. Jeżeli natomiast chodzi o ewentualne zwiększenie udziału w podatkach krajowych, to barierą stanowi pogarszająca się - zwłaszcza w ostatnich kilku latach - sytuacja finansowa w poszczególnych krajach.

8. Dochody gmin a ich sytuacja finansowa

Nadal widoczne są różnice w kondycji finansowej gmin i powiatów w starych i nowych Landach, aczkolwiek przyznać trzeba, iż w porównaniu do sytuacji tuż po zjednoczeniu różnice te po części zostały zniwelowane. Walnie przyczynił się do tego utworzony w 1990 r. „Fundusz Jedności Niemiec”. Fundusz ten jest zasilany ze środków budżetu związkowego i budżetów krajowych (w starych krajach). Stosownie do postanowień Protokołu Dodatkowego do Traktatu Zjednoczeniowego, począwszy od stycznia 1991 r. fundusz ten w 85% przeznaczono jako specjalną pomoc finansową dla nowych krajów dla uzupełnienia ich ogólnego zapotrzebowania, a w pozostałych 15% procentach na realizację scentralizowanych zadań publicznych. Z kolei nowe kraje zostały zobowiązane do przekazania części otrzymanych środków w wys. 40% dla gmin i powiatów w formie subwencji. Jej wielkość dla poszczególnych jednostek samorządowych uzależniono od liczby mieszkańców w danej gminie.

Podział środków między poszczególne gminy dokonywany jest za pośrednictwem powiatów. Przypadająca im kwota przeciętnej wysokości około 750 DEM na jednego mieszkańca rocznie, przekazywana jest w 1/4 tj. ca 185 DEM na głowę ludności, gminom. Pozostałą część powiat przeznacza na sfinansowanie własnych potrzeb. Gmina z kolei zwraca część otrzymanych środków do powiatu jako udział w finansowaniu tych zadań samorządowych, jakie ze względu na ich charakter realizowane są przez powiat.

Oprócz tego jako źródło sfinansowania zwiększonego zapotrzebowania w związku ze zjednoczeniem - którego rozmiary przewyższają pierwotne oczekiwania - wprowadzono na okres przejściowy (jednego roku od lipca 1991 do czerwca 1992 r.) dodatek do podatku dochodowego w części dotyczącej dochodów z tytułu wynagrodzenia za pracę. Był to tzw. „dodatek solidarnościowy” (Solidaritätszuschlag),

pobierany w wysokości 7,5%. Wprowadzono też specjalne preferencje podatkowe w nowych Landach, m.in. z tytułu inwestycji, w postaci zwolnień od niektórych podatków kapitałowych oraz zwiększonych odpisów na cele mieszkaniowe, a także w postaci podwyższenia progu dochodów osobistych wolnych od opodatkowania.

Wymienione wyżej preferencje podatkowe nie wpłynęły wprawdzie bezpośrednio na odczuwalną poprawę kondycji finansowej gmin, tym niemniej zasługują na uwagę ze względu na ich pośrednie oddziaływanie na społeczności lokalne w kierunku zniwelowania zbyt rażących różnic w ich sytuacji materialnej w porównaniu do mieszkańców w starych Landach. Tego typu działania przynoszą na ogół pozytywny skutek, aczkolwiek przez mieszkańców nie zawsze przyjmowane są z pełnym zrozumieniem. Wyczuwa się pewne rozczarowanie, które zresztą jest obustronne: mieszkańcy starych Landów są zawiedzeni zbyt powolnym ich zdaniem dorównywaniem do standardów życiowych mieszkańców starych Landów, ci natomiast rozczarowani są większymi niż się początkowo spodziewano kosztami zjednoczenia.

W sumie w sytuacji gospodarczej w całych zjednoczonych Niemczech daje się zauważyć pewne niepokojące i właściwie nieznane dotąd objawy recesji, wzrostu bezrobocia, wzrostu cen, spadku Produktu Krajowego Brutto itp. Przewiduje się np., że zamiast spodziewanego wzrostu gospodarczego w roku 1996 o około 1,6%, faktyczny przyrost kształtować się będzie w granicach zera. Nie pozostaje to bez wpływu na sytuację finansową Związku i krajów, a pośrednio także na finanse komunalne. Według ostatnich informacji²⁰, w budżecie Związkowym na rok 1996, który wynosi 450 mld. DEM, wystąpi prawdopodobnie niedobór w wysokości około 25 mld. DEM, tj. ca 5,5% budżetu. Dla częściowego złagodzenia deficytu wprowadzono lub zamierza się wprowadzić w najbliższym czasie drastyczne niekiedy oszczędności - m.in. w sferze wydatków socjalnych, - blo-

20. Por. Main-Spitze, Nr 63 z dnia 14 marca 1996 r.

kadę wydatków administracyjnych itp. przedsięwzięcia, które nie pozostają również bez wpływu na pogorszenie się sytuacji finansowej krajów i gmin. Tym ostatnim zmniejszone zostaną subwencje, a dotacje celowe ograniczone do minimum. Już dziś np. Związek Miast sygnalizuje z niepokojem, że zmniejszenie wielkości środków otrzymanych z budżetów krajowych uniemożliwić będzie prowadzenie przedszkoli i innych tego typu subwencjonowanych placówek.

Gminy szukają zatem możliwości zwiększenia własnych źródeł dochodów, m.in. poprzez wprowadzenie swego rodzaju opłaty telekomunikacyjnej z tytułu „użytkowania kabli teletechnicznych położonych pod powierzchnią dróg publicznych”. Przeciwno temu projektowi opowiadają się jednak zdecydowanie eksperci oraz firmy i zrzeszenia telekomunikacyjne. Nie ma więc praktycznie szans na urzeczywistnienie tego zamiaru.

9. Wydatki gminne

Struktura wydatków budżetowych jest z oczywistych względów zróżnicowana w poszczególnych gminach z uwagi na ich wielkość, liczbę mieszkańców, charakter (miejski lub wiejski), stan infrastruktury komunalnej itp. czynniki. W dużym uproszczeniu struktura ta kształtuje się przeciętnie w gminie (łącznie w budżecie administracyjnym i majątkowym) następująco:

- Ogólna gospodarka finansowa: Dział ten obejmuje m.in. wydatki inwestycyjne związane z utrzymaniem i powiększeniem substancji majątku komunalnego, spłatę kredytów i pożyczek, dotacje dla przedsiębiorstw użyteczności publicznej itp. 38-40%
- Zabezpieczenie socjalne (wydatki osobowe, obowiązkowe składki ubezpieczeniowe, pomoc finansowa dla pracowników) 20-21%
- Urządzenia publiczne oraz wspieranie gospodarki (subwencje i dotacje na cele użyteczności publicznej i inne) 9-10%
- Administracja ogólna 7-8%
- Mieszkalnictwo i komunikacja 6-8%
- Zdrowie, sport i wypoczynek 3-4%

- Przedsięwzięcia gospodarcze oraz ogólny majątek nieruchomy i specjalny 2-3%
- Porządek i bezpieczeństwo publiczne 2-4%
- Nauka i kultura 0,5-1%

Pod względem rzeczowym przeważają na ogół wydatki osobowe (około 30-32%), wydatki inwestycyjne (19-20%), bieżące wydatki rzeczowe (20-21%), wydatki na cele socjalne, zdrowotne i kulturalne (16,7%), obsługa kredytów i innych zobowiązań (4-5%) i pozostałe wydatki (8-10%). Godna uwagi jest powszechnie obowiązująca zasada wspólnego ponoszenia kosztów finansowania niektórych wydatków publicznych. Charakterystycznym przykładem są wydatki na szkolnictwo podstawowe, które w części dotyczącej płac dla personelu pedagogicznego finansowane są z budżetu krajowego (niekiedy za pośrednictwem powiatów), natomiast wszystkie pozostałe wydatki rzeczowe (bieżące utrzymanie, remonty, wyposażenie w sprzęt i pomoce naukowe, energia, opał itp.) ponosi zainteresowana gmina we własnym zakresie. Udało się w ten prosty sposób uniknąć niepewności co do wypłat wynagrodzeń nauczycieli, sporów kompetencyjnych i innych znanych np. w Polsce kłopotów i problemów.

Trudna na ogół sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego - która wbrew optymistycznym przewidywaniom nie uległa jak dotąd radykalnej poprawie, czego przykładem jest chociażby budżet Berlina na rok 1996 - zmusza do zaciągnięcia kredytów, nie mówiąc o przykrej konieczności ograniczenia wielu niezbędnych wydatków.

Chętnie też gminy korzystają z pożyczek udzielanych przez różne instytucje (np. ubezpieczeniowe, fundacje i inne). Obowiązuje wprawdzie ogólna zasada, według której gminy powinny korzystać z kredytów i pożyczek wyłącznie na cele inwestycyjne, lecz w praktyce jest ona traktowana bardziej elastycznie. Jest to zresztą na ogół usankcjonowane w krajowych ordynacjach gmin, które dopuszczają możliwość zaciągnięcia kredytów w planowanej w budżecie gminy wysokości i po zaopiniowaniu tego zamierzenia przez organ nadzorczy.

Oprócz kredytów inwestycyjnych, w tym także na inwestycje towarzyszące, infrastrukturalne i restrukturyzacyjne, gminy mogą także

zaciągnąć tzw. „kredyt kasowy”. Służy on przewyżczeniu określonych chwilowych zatorów płatniczych wynikłych np. na skutek nieterminowo przekazywanych gminie subwencji, nierytmicznych wpływów podatkowych czy konieczności uregulowania terminowych zobowiązań. Z prawnobudżetowego punktu widzenia nie są to właściwe kredyty, lecz rodzaj krótkoterminowej pożyczki zaciąganej na preferencyjnych warunkach. Rada gminy w uchwale budżetowej ustala dopuszczalną wielkość kredytu kasowego, co jest równoznaczne z udzieleniem zarządowi stosownego upoważnienia. Wyjątek stanowi kredyt kasowy, którego wysokość przekracza 1/6 kwoty planowanych w budżecie administracyjnym dochodów. Nie wymagane jest także zezwolenie organu nadzorczego. Kredyt kasowy udzielany jest przez bank na okres od 1 dnia do 6 miesięcy bez wymaganego np. przy udzielaniu kredytów inwestycyjnych zabezpieczenia. Wysokość oprocentowania uzależniona jest od długości okresu na jaki jest udzielany. Stopę oprocentowania ustalają strony umowy na drodze negocjacji.

Ponieważ warunki udzielania kredytów przez banki komercyjne są z reguły mniej korzystne, niż np. w bankach komunalnych, gminy są na ogół zainteresowane istnieniem takiej instytucji oszczędnościowo-kredytowej na swoim terenie. Banki komunalne lub komunalne kasy oszczędnościowo-kredytowe są przeważnie zorganizowane jako zakłady użyteczności publicznej, wyposażone w osobowość prawną. Są one powiązane z samorządami lokalnymi nie tylko ich umiejscowieniem, lecz także np. udziałem kapitałowym i udziałem przedstawicieli gmin w radach nadzorczych. To gwarantuje, że w ich działalności - oprócz działalności czysto komercyjnej - uwzględniane są również interesy gmin.

Nie tylko zresztą bankom komunalnym, lecz także wielu bankom komercyjnym zależy na współpracy z organami samorządowymi. Korzyści są obopólne: dla banków gminy są solidnym i wypłacalnym partnerem, gminy natomiast w warunkach dużej konkurencyjności mają możliwość wyboru najdogodniejszych ofert współpracy. Dobrym przykładem jest Bank Niemiecki (Deutsche Bank), który oprócz wspomnianych już kredytów kasowych oferuje gminom na preferencyjnych warunkach pożyczki na skrypt dłużny (Schuld-

scheindarlehen) oraz leasing ruchomości i nieruchomości w postaci urządzeń komputerowej techniki obliczeniowej, samochodów, środków transportu specjalnego, budynków, hal i pomieszczeń itp. Jest to dogodna i zarazem korzystna forma inwestowania bez potrzeby zaciągnięcia kredytu czy konieczności zaangażowania własnych środków finansowych.

Z punktu widzenia przepisów prawa budżetowego inwestycje w formie leasingu nie obciążają budżetu inwestycyjnego, ponieważ opłaty (raty) leasingowe traktowane są jako koszty bieżącej działalności, planowane i realizowane w ramach budżetu administracyjnego. W odróżnieniu od przedsięwzięć inwestycyjnych finansowanych kredytem bankowym, decyzje o leasingu nie wymagają zgody od organu nadzoru.

Dla obsługi leasingu, Bank Niemiecki powołał do życia specjalną jednostkę, która funkcjonuje na zasadach spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (GEFA-Leasing GmbH). Sama procedura leasingu jest maksymalnie uproszczona i sprowadza się w zasadzie do tego, że leasingobiorca (gmina) określa rodzaj, model, typ, wyposażenie i inne parametry dotyczące przedmiotu leasingu. Przedmiot ten nabywa następnie leasingodawca i przekazuje go gminie lub jej jednostce do dyspozycji i użytkowania za uzgodnioną w umowie leasingu odpłatnością.

Na podobnych zasadach zorganizowany jest leasing nieruchomości, obsługiwany również przez wyspecjalizowaną jednostkę Banku Niemieckiego (Deutsche Immobilien-Leasing GmbH). Jednostka ta na wniosek zainteresowanej gminy nabywa wskazaną nieruchomość na własność wraz ze związanym z nią prawem wieczystego użytkowania, albo też prawo to odstępuje na rzecz gminy. Jako właściciel nieruchomości, firma leasingowa jako inwestor gwarantuje pełny serwis budowlany - od fazy projektowania po oddanie gotowego obiektu „pod klucz”, który to obiekt gmina użytkuje na warunkach leasingu.

10. Nadzór i kontrola nad gospodarką finansową gmin

Działalność finansowa samorządów lokalnych podlega zinstytucjonalizowanej kontroli i nadzorowi. Kontrolę sprawują lokalne lub ponadlokalne wyspecjalizowane urzędy kontroli obrachunkowej (Rechnungsprüfungsämter). Urzędy takie istnieją w każdej gminie liczącej powyżej 30 tys. mieszkańców. Dla mniejszych gmin właściwy jest urząd kontroli obrachunkowej na szczeblu powiatu. Kontrola wewnętrzna ograniczona jest do problematyki wykonywania budżetu, w tym także do kontroli kasy i operacji kasowych, natomiast kontrola zewnętrzna bada z reguły całokształt działalności finansowej gminy.

Organy kontroli zewnętrznej są niezależne od administracji samorządowej. Z punktu widzenia systemowego stanowią one część składową samorządu terytorialnego. Kontrola zewnętrzna sprawowana jest w ramach zwierzchniego nadzoru i ogranicza się w zasadzie do oceny badanych zjawisk pod kątem legalności²¹, z tym, że przedmiotowy jej zakres obejmuje całą gospodarkę finansowo-budżetową gmin łącznie z majątkiem komunalnym i funkcjonowaniem gminnych zakładów użyteczności publicznej.

Jeżeli natomiast chodzi o nadzór, to jego istota wynika z powszechnie uznanej zasady, według której przekazywanie części uprawnień władczych państwa na rzecz samorządu terytorialnego tylko wówczas jest zgodne z porządkiem konstytucyjnym, jeżeli samorząd będzie działał zgodnie z prawem i w ramach ogólnopaństwowego porządku prawnego, a państwo będzie miało możliwość wglądu w lokalną sferę działalności. Dlatego też nadzór państwowy nad gminami jest nieuniknionym korelatem do prawa do samorządu.²²

Ordynacja gmin rozróżnia nadzór prawny i nadzór rzeczowy. Pierwszy odnosi się do zadań wykonywanych przez gminy samodzielnie,

21. Szerzej por. E. Ruśkowski, E. Tegler, Kontrola działalności finansowej gmin we Francji i w Niemczech, Białystok 1991, s. 57 i nast.

22. Por. R. Kunze, Das Kommunalrecht in Baden-Württemberg, (w:) Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, Stuttgart 1985, s. 77.

we własnym imieniu i na własny rachunek, drugi natomiast dotyczy realizacji zadań zleconych. W tym ostatnim przypadku ogranicza się nie tylko do kryterium legalności, lecz może uwzględniać także kryterium celowości i gospodarności.

Funkcję niższego organu nadzoru prawnego pełni urząd powiatowy jako wspomniany już niższy organ administracji państwowej, a niekiedy - zwłaszcza wobec większych miast powiatowych i miast stanowiących powiaty - rejencje jako wyższy organ administracji państwowej.²³ Organizacja kontroli i nadzoru nad działalnością finansową gmin uregulowana jest ustawodawstwem krajowym (z reguły w ordynacjach gmin). To tłumaczy, że w poszczególnych krajach występują mniej lub bardziej znaczące różnicowania.

23. Tamże, s. 78 oraz Scheel/Steup, Gemeindehaushaltsrecht Nordrhein-Westfalen, Kommentar, Köln 1981, s. 238 i nast. oraz T. Schaper i inni, Das kommunale Prüfungswesen, (w:) Praxis der Gemeindeverwaltung, B. 11, Kommunales Prüfungswesen, Hannover 1988, s. 7 i nast.

SYSTEM DOCHODÓW BUDŻETOWYCH GMIN W REPUBLICE FEDERALNEJ NIEMIEC

1. Wprowadzenie

Powołanie do życia w Polsce w 1990 roku samorządu terytorialnego, który tworzą gminy, zrodziło konieczność określenia sposobów uzyskiwania przez nie dochodów. Jednak mimo tak krótkiego okresu jego istnienia, system finansowania gmin w Polsce był często krytykowany. Nie jest to sytuacja wyjątkowa. Podobnej ocenie poddawane są systemy dochodów gmin w krajach o większym doświadczeniu¹. Do takich na pewno należą Niemcy. W ostatnim okresie coraz częściej pojawiają się w tym kraju głosy krytyki pod adresem ilości zadań, jakie są zlecane gminom odgórnie w stosunku do ich możliwości finansowych. Prowadzi to do wniosku, że reforma finansów gminnych staje się w tym państwie niezbędna. Myślę, że w obliczu ciągłych zmian w przepisach dotyczących finansowania gmin w Polsce, warto byłoby zwrócić uwagę na doświadczenia wysoko rozwiniętego sąsiada. W związku z odmienną strukturą Niemiec jako państwa federacyjnego, nieodzowne staje się również krótkie przedstawienie systemu administracji państwowej oraz usytuowanie w nim gmin jako jednostek samorządu terytorialnego.

2. Gminy w systemie administracji państwowej w Niemczech

Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec, uchwalona w roku 1949, określiła podstawowe zasady ustroju politycznego państwa. Wyrażona *expressis verbis* w Konstytucji zasada federalizmu,

1. E. Ruśkowski, *Finanse lokalne we Francji*, s. 131-133, B. Kudrycka, *Reformy finansów lokalnych we Włoszech*, s. 220-222, (w:) *Finanse lokalne w wybranych krajach socjalistycznych i kapitalistycznych* (pod red. E. Ruśkowskiego), Białystok 1989.

stanowi fundament ustroju państwa niemieckiego i należy do nienaruszalnych podstaw konstytucyjnych. Oznacza ona związek 16 krajów. Niemcy są państwem federalnym zarówno ze względu na organizację państwową, jak i na podział uprawnień między Związek (federację) a kraje.

Konstytucja Związku gwarantuje prawo samodzielności państwowej poszczególnym krajom. Każdy kraj posiada również własną konstytucję, która reguluje podstawowe zasady ustrojowe tego kraju.

Zasada federalizmu pojawiła się również w ścisłym rozdziale kompetencji ustawodawczych Związku i krajów. Podział tych kompetencji wynika z przepisów o ustawodawstwie wyłącznym, konkurencyjnym i ramowym. Ustawodawstwo wyłączne przysługuje Związkowi we wszystkich dziedzinach zastrzeżonych w Konstytucji. Przy konkurencyjnym ustawodawstwie kraje mają prawo do własnego ustawodawstwa, dopóki Związek nie ureguluje prawnie tych samych spraw. Ustawodawstwo ramowe wynika z przepisów ramowych Związku, które przekazują pewne dziedziny ustawodawstwa krajom związkowym.

Konstytucja gwarantuje również prawo współdziałania Związku i krajów w tworzeniu ustawodawstwa federacyjnego. Jest ono zinstytucjonalizowane w formie Rady Związkowej. Rada Związkowa jest organem przedstawicielskim wszystkich krajów. Większość ustaw, a zwłaszcza dotyczących finansów, wymaga jej aprobaty.

Pozycja Związku i krajów jest wyznaczana przez zakres zadań publicznych jakie mają zrealizować. Podział zadań oraz finansów dla ich realizacji, a także zasady odpowiedzialności finansowej reguluje Konstytucja. Związek i kraje nie są jedynymi częściami składowymi państwa. Trzeci człon administracji stanowią dwa poziomy samorządu terytorialnego: gminy i powiaty (rozumiane w Konstytucji jako związki gmin). Oba korzystają z ochrony konstytucyjnej. Istnienie tych dwóch korporacji terytorialnych² nie wyłącza możliwości wpro-

2. Poszczególne szczeble administracji (Związek, kraje, gminy i powiaty) określa się w prawie publicznym jako korporacje terytorialne (Gebietskörperschaften).

wadzenia innych³. W praktyce wykształciły się różne formy współpracy międzykomunalnej, która stanowi wyraz działania samorządu terytorialnego⁴.

Gwarancja samodzielności samorządu terytorialnego zawiera się w dziale Konstytucji Związek i kraje. Stanowi ona konstytucyjną bazę i punkt wyjścia każdego następnego określenia treści, zasięgu i granic samorządu terytorialnego w innych ustawach lub konstytucjach krajowych.

Administrację niemiecką cechuje wysoki stopień decentralizacji. Wyrazem tendencji decentralistycznych jest art. 28 ust. 2 Konstytucji⁵, który stwierdza, że gminom i związkowi gmin (powiatom) musi być zapewnione prawo regulowania wszystkich spraw lokalnych na własną odpowiedzialność i w ramach obowiązujących ustaw w zakresie wszystkich spraw miejscowych. Przepis ten jest zgodny z definicją samorządu terytorialnego określonego w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego.⁶

Gminy i powiaty są równoprawnymi członkami tego samego samorządu terytorialnego. Każdy członek realizuje samodzielnie określone zadania w powierzonym mu zakresie. Do powiatów należą zadania o zasięgu ponadgminnym oraz sprawy, których sprawowanie przekraczałoby możliwości finansowe czy administracyjne gmin⁷.

Powiaty nie stanowią wprawdzie jednostek nadrzędnych nad gminami, sprawują jednak nadzór zmierzający do przestrzegania przez

3. K. Waechter, Kommunalrecht, München 1993, s. 15.

4. A. Dittman, A. Rosler, Formy organizacyjne współpracy międzykomunalnej w RFN, Samorząd Terytorialny nr 1-2, 1993, s. 109.

5. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der Fassung vom 05.1949 (BGBl. I S.123 z późn. zm.).

6. R. Stober, Kommunalrecht in der BRD, Stuttgart 1992, s. 30.

7. E. Tegler, Finanse powiatowe w Republice Federalnej Niemiec, Finanse Komunalne 1995, nr 6, s. 40.

gminy obowiązującego prawa w imieniu i na rachunek władz krajowych⁸.

Poglądy na temat pozycji gminy w strukturze państwa są różne. Z jednej strony nie uważa się gminy za część składową państwa, lecz za część składową krajów⁹. Z drugiej strony gminy zalicza się do trzostopniowej budowy administracji państwowej¹⁰. Pozycję gminy i jej podstawę działania stanowi nie tylko wcześniej już omawiany art. 28 Konstytucji, ale również ordynacje gminne poszczególnych krajów. Bawarska ordynacja gminna¹¹ określa gminy jako pierwotne korporacje terytorialne, które tworzą podstawę państwa i demokratycznego życia. Bardziej jednoznaczna jest ordynacja gminna kraju Nadrenia Północna-Westwalia¹², która definiuje gminę jako podstawę struktury państwowej i nośnika administracji publicznej.

Ze znaczenia zasady federalizmu wynika, że gminy jako część krajów i Związku muszą przyjmować ingerencje państwa w pewnym określonym zakresie. Natomiast Związek jest zobowiązany do postępowania przyjaznego dla gmin¹³. Naturalnie funkcjonowanie gmin podlega licznym ustawowym ograniczeniom, które wynikają ze związku samorządu terytorialnego z administracją państwową. Ograniczenia takie zapewniają równomierność i efektywność działania administracji publicznej. Związek i kraje powierzyły część działań

8. E. Ruśkowski, E. Tegler, Kontrola działalności finansowej gmin we Francji i w Niemczech, Białystok 1991, s. 60 i nast.; Szerzej na temat powiatów: E. Tegler, Finance powiatowe w RFN, Finance Komunalne 1995, nr 6.

9. F. Haverkamp, Die Finanzbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden (w:) A. Gerke, Öffentliche Finanzwirtschaft, München 1988, wyciąg, s. 2.

10. G. Scholz, Bayerisches Gemeinde- und Gemeindeabgabenrecht, 4 Auflage, München 1983, s. 1.

11. Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern in der Fassung vom 5.12.1973 (GVBl, s. 599).

12. Gemeindeordnung Nordrhein - Westfalen in der Fassung vom 13.8.1984 (GV NRW s. 475).

13. R. Stober, op. cit., s. 21.

administracyjnych gminom. Jest to przejaw decentralizacji państwa. Warunkuje to finansową niezależność organów, którym odgórnie zostały przydzielone zadania.

Zakres zadań jakie wykonuje gmina dotyczy wszystkich spraw lokalnych. Z jednej strony są to zadania własne, które są podejmowane dobrowolnie (np. tworzenie instytucji w zakresie kultury) lub są to zadania obowiązkowe, przekazane na podstawie ustawowego określenia kompetencji gminy (np. organizowanie ochrony przeciwpożarowej). Przy realizacji tych zadań gminy nie są związane poleceniami służbowymi. W tym zakresie występują one jako samodzielne jednostki, nie związane administracyjnie z państwem. Nadzór państwowy jest ograniczony jedynie do nadzoru prawnego¹⁴.

Gminy wykonują również zadania zalecone im ustawami związkowymi lub krajowymi. Są to zadania przekazywane zazwyczaj w celu odciążenia administracji państwowej (np. prowadzenia ewidencji ludności, organizacja wyborów parlamentarnych). Ich powierzenie następuje wraz z przyznaniem środków finansowych na ich realizację.

Gminy stanowią najniższy, ale podstawowy szczebel w strukturze administracji niemieckiej. Jej pozycję wzmacnia legitymacja radnych gminy, wybieranych w demokratycznych wyborach. Gminny samorząd terytorialny służy budowie demokracji z dołu do góry. On stanowi podstawę demokratycznej budowy państwa i jest częścią składową demokracji, która zaczyna się od gmin i jest kontynuowana na innych szczeblach państwa poprzez powiatowy samorząd terytorialny do szczebla krajowego lub związkowego.

Gminy jako jednostki gminnego samorządu terytorialnego są reprezentowane przez rady gminne pochodzące z wyborów powszechnych, równych, bezpośrednich, wolnych i tajnych. W niektórych gminach funkcję rad mogą spełniać ogólne zebrania mieszkańców gminy. Wspólną cechą jest demokracja reprezentatywna. Oznacza to, że rada gminy, jako wybrany przedstawiciel lokalnej społeczności

14. A. Dittman, A. Rosler, op. cit., s. 109.

stanowi najwyższy i decydujący organ wykonawczy /administracyjny/, mimo to przysługuje mu na podstawie ogólnego upoważnienia ustawowego, prawo stanowienia przepisów miejscowych o ograniczonym, określonym zakresie.

Drugim organem administrującym gminą, jest burmistrz lub dyrektor wybierany również w wyborach bezpośrednich przez obywateli. Jego kompetencje są ściśle określone.

Gminy w Niemczech mają zapewnioną samodzielność jako osoby prawne prawa publicznego. Mają one zdolność do czynności prawnych w sensie prawa publicznego. Także jako osoby prawne mogą posiadać majątek stanowiący własność komunalną.

3. Struktura dochodów gmin

Ogólny budżet Republiki Federalnej Niemiec obejmuje budżet federalny, budżety krajów, gmin i związków gmin oraz kilka budżetów specjalnych. Upoważnia to Związek do ingerencji w budżety krajów i gmin, mimo iż każda z tych korporacji terytorialnych ustala swój budżet na własną odpowiedzialność. Dofinansowanie ze strony Związku i krajów zapewnia im możliwość ingerencji w budżety gmin.

Budżet gminy niemieckiej, w odróżnieniu od budżetu Związku i krajów składa się z dwóch części: z budżetu administracyjnego /bieżącego/ i z budżetu majątkowego. Budżet administracyjny w części dochodowej ujmuje wpływy przeznaczone na finansowanie bieżących wydatków i wyrównanie finansowe otrzymywane ze Związku i krajów, a w części wydatkowej - bieżące koszty do spełnienia zadań komunalnych typu administracyjno-osobowego (np. płace, zabezpieczenie społeczne, utrzymanie urządzeń publicznych). Budżet majątkowy obejmuje dochody związane z majątkiem gminy (np. dochody z posiadanej nieruchomości, dofinansowanie inwestycji gminnych przez kraje i Związek, dochody ze sprzedaży majątku gminy, opłaty za użytkowanie urządzeń miejskich) i wydatki dotyczące inwestycji rzeczowych, czyli nabywanie i powiększanie majątku gminy.

Przy opracowaniu budżetu obowiązuje zasada równowagi budżetowej, czyli pokrycia dochodów i wydatków zarówno w budżecie

administracyjnym, jak i w budżecie majątkowym. Ewentualna nadwyżka w budżecie administracyjnym musi być przekazana na dochód budżetu majątkowego (tzw. obowiązkowy przekaz środków) i figuruje w nim jako dochód. W uzasadnionych przypadkach zarząd gminy może opracowywać budżet dodatkowy.

Samodzielność i wzajemną niezależność korporacji terytorialnych w dziedzinie gospodarki budżetowej zapewnia Ustawa Zasadnicza (art. 109), która określa również finansową pozycję prawną gmin poprzez określenie ich władztwa finansowego¹⁵. Umożliwia to z kolei realizację różnych modeli finansowania gmin. Zasadę władztwa finansowego potwierdzają krajowe ordynacje gmin, stanowiące, iż dla wypełnienia swoich zadań, gminy są zobowiązane, w granicach ustawowo określonych, do zapewnienia niezbędnych środków finansowych. Powinny one w taki sposób gospodarować tymi środkami, aby utrzymana była ich zdolność do samofinansowania. Realizacja suwerenności finansowej gmin może następować poprzez udział w całkowitych dochodach podatkowych Związku i krajów (art. 106 ust. 3 i 5), przez prawo do uchwalania i pobierania opłat¹⁶ oraz przez tzw. system mieszanego finansowania (Verbundsystem), dotyczący stałych udziałów Związku, krajów i gmin w dochodach niektórych podatków.

Gminy niemieckie finansują się głównie z dochodów z majątku (kapitału i nieruchomości), z nadwyżek z przedsiębiorstw komunalnych, z opłat za urządzenia gminne, z opłat administracyjnych, z wy-

15. W literaturze niemieckiej określa się władztwo finansowe jako uprawnienie gmin i związków gmin do prowadzenia gospodarki dochodowej na własną odpowiedzialność w ramach ustawowo uregulowanego prawa budżetowego - R. Stober, op. cit., s. 46.

16. Według Związkowego Trybunału Konstytucyjnego: prawo gmin do uchwalania i pobierania opłat wynika z krajowych ustaw o ustroju gmin oraz z ogólnego upoważnienia do wydawania przepisów miejscowych (Abgabensatzungen), G. Scholz, op. cit., s. 104.

dawania koncesji, z własnych dochodów podatkowych, państwowych przydziałów finansowych oraz z pożyczek.

Taki system finansowania powinien zadowalać społeczność gminą niezależnie od zdolności finansowej ich gmin. Ponadto taki system określa również kolejność finansowania komunalnych zadań. W tej materii przepisy prawa budżetowego zawierają normy, które są dla gmin wiążące. Do wypełnienia swoich zadań gminy posiadają następujące rodzaje dochodów:

- specjalne opłaty za świadczenia dokonywane przez gminę,
- podatki, o ile nie wystarczają pozostałe dochody,
- kredyty, które mogą być pobrane, jeżeli nie jest możliwy inny rodzaj finansowania lub byłby on niecelowy pod względem gospodarczym.

Przedstawiony wykaz źródeł dochodów gminy nie jest oczywiście pełny, ale wskazuje na pewne priorytety w zakresie kolejności wykorzystania poszczególnych źródeł przy finansowaniu zadań. Podstawowe znaczenie mają więc wpływy z różnego rodzaju opłat (administracyjnych, za użytkowanie, adiacenckich). Oznacza to, że w przypadku podatków i kredytów stosowana jest zasada subsydiarności. Wykorzystywanie więc pierwszego źródła dochodów - opłat jest obowiązkiem, który jest ograniczony przez celowość i konieczność ich pobrania. Innym ograniczeniem wykorzystania finansowania z opłat są również idee socjalnego państwa (np. w stosowaniu taryf socjalnych), które stanowią w Niemczech podstawową zasadę konstytucyjną, na której oparty jest porządek państwa¹⁷. Pierwszeństwo wykorzystania opłat jako priorytetowego źródła dochodów nie oznacza oczywiście, że wpływy z opłat stanowią największe dochody budżetów gmin.

17. R. Stober, op. cit., s. 211-212.

Wyżej przedstawiony wykaz poszczególnych dochodów gminnych nie jest wyczerpujący, gdyż pominięte w nim zostały dochody gmin z różnych form komunalnej gospodarki finansowej (np. wpływy z majątku komunalnego), czy też subwencje w ramach systemu wyrównania finansowego. W związku z tym w literaturze niemieckiej można spotkać odmienne stanowiska od wyżej przedstawionego. Uważa się mianowicie, że nie jest możliwe przedstawienie modelowego wykazu źródeł dochodów gminy ze względu na ich jakość, ponieważ wysokość wpływów z poszczególnych źródeł znacznie różni się w każdej z gmin¹⁸.

Według statystyki prowadzonej corocznie przez Związkowe Ministerstwo Finansów, a dotyczącej lokalnych dochodów budżetowych, podstawowe źródło dochodów gmin stanowią podatki (ujmowane łącznie z udziałami w dochodach podatkowych budżetu związkowego i krajów). Uogólniając, dochody podatkowe mieszczą się w przedziale 40% wszystkich dochodów gmin. Kolejne źródła stanowią dotacje państwowe - ok. 25%, opłaty lokalne - ok. 20% i wpływy z kredytów i pozostałych źródeł - ok. 15%. Należy przy tym zaznaczyć, że przede wszystkim dwa pierwsze źródła, które przynoszą najwięcej dochodów, są poddane w znacznej mierze ingerencji państwa.

Reasumując, dochody budżetowe gmin można podzielić według źródeł ich pochodzenia na następujące rodzaje:

- dochody własne, pobierane przez gminy we własnym imieniu, na własny rachunek i na własne ryzyko,
- udział w dochodach budżetu krajowego i związkowego z tytułu niektórych podatków. W praktyce tego rodzaju dochody traktowane są jako dochody własne gmin,
- przydziały finansowe w postaci subwencji przyznawanych gminom z budżetu powiatowego i krajowego,

18. Knemeyer, Bayerisches Kommunalrecht, München 1973, s. 169.

- inne wpływy (kredyty, pożyczki)¹⁹.

4. Dochody własne

Dochody własne gmin stanowią wpływy z podatków, z opłat administracyjnych, opłat za użytkowanie, opłat adiacenckich, wpływy z obrotu nieruchomościami miejskimi, dywidendy z udziału we wspólnych przedsięwzięciach, przekazy kapitałowe do budżetu majątkowego oraz odsetki od udzielanych pożyczek.

Zgodnie z Konstytucją gminy niemieckie otrzymują dochody podatkowe z dwóch źródeł: podatków własnych, czyli podatków gminnych oraz udziałów w podatkach związkowych i krajowych²⁰.

Ustawa zasadnicza dzieli dochód z podatków między Związek, kraje i gminy (Trennsystem). Na podstawie art. 106 ust. 6 gminom lub związkom gmin przydzielone zostały dochody z podatków rzeczowych oraz dochód z lokalnych podatków konsumpcyjnych i podatków od luksusu. One stanowią źródło dochodów własnych.

Natomiast jeżeli chodzi o udział gminy w podatkach związkowych i krajowych, to obejmuje on część wpływów z tytułu podatku dochodowego i podatku od wynagrodzeń (oba składają się na powszechny podatek dochodowy Einkommensteuer). Udział gmin w podatku dochodowym uregulowała w czasie tzw. Wielkiej Reformy Finansowej roku 1969 ustawa o reformie finansów gminnych²¹. Ustawa ta zapewnia gminom 14% (od 1.01.1980 - 15%) udział w podatku dochodowym, czego skutkiem była nowelizacja art. 106 ust. 5 Konstytucji. Gminy jednak ze swej strony musiały przekazać część wpływów z

19. E. Tegler, Podstawowe problemy i tendencje rozwojowe finansów lokalnych w Republice Federalnej Niemiec (w:) *Finanse lokalne w wybranych krajach socjalistycznych i kapitalistycznych* (pod red. E. Ruśkowskiego), Białystok 1989, s. 178.

20. Udziały gmin w podatkach związkowych i krajowych nie stanowią dochodów własnych, ale są one opisane w tym rozdziale ze względu na przejrzystość oraz ze względu na to, że w praktyce są one ujmowane jako dochody własne gmin, a nawet jako „nieprawdziwe” podatki gminne (R. Stober, op. cit., s. 212).

21. Das Gemeindefinanzreformgesetz vom 8.09.1969, (BGBl, s. 1507).

tytułu gminnego podatku od działalności gospodarczej na rzecz Związku i krajów (początkowo 40%, obecnie 15% - po 7,5% na rzecz Związku i krajów). Należy zaznaczyć, że udziały te stanowią formę dotacji wyrównawczej, chociaż w statystyce zalicza się je do podatków.

Jak już wspomniano, gminom zostały przyznane dochody z podatków rzeczowych, tj. podatku od działalności gospodarczej oraz podatku od gruntów. Poza tym gminy otrzymały prawo do dochodów z drobnych podatków lokalnych, liczyń i mało wydajnych (np. podatek od zezwolenia na wyszynk, podatek od łowiectwa i rybołówstwa, podatek od posiadania psów). Te wpływy stanowią źródła dochodów własnych.

Drugim źródłem dochodów własnych są opłaty lokalne, pobierane za usługi przez gminy. Ich podstawę prawną stanowią krajowe ustawy o daninach lokalnych (Kommunalabgabengesetze) oraz uchwały lokalne gmin (Satzungen).

Opłaty lokalne pobierane są bądź za użytkowanie urządzeń gminnych (np. wywóz śmieci, oczyszczanie ulic), bądź za wykonywane przez gminę czynności zarządzania (np. wydawanie pozwoleń na budowę)²².

Kolejne źródło dochodów stanowią wpływy z majątku gminnego, który stanowi własność komunalną. Nabycie nowych składników majątku może nastąpić jeśli jest to niezbędne do realizacji zadań komunalnych.

Wpływy finansowe do budżetu przynoszą również zyski z prowadzonej działalności gospodarczej przez gminę lub przez specjalnie tworzone w tym celu jednostki organizacyjne - przedsiębiorstwa komunalne. Podstawę prawną regulującą prawo gmin do podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej stanowi ogólny przepis

22. A. Jędraszko, *Samorząd Terytorialny w Niemczech na przykładzie Stuttgartu*, Warszawa 1994, s. 133.

uprawnający gminy do regulowania wszelkich spraw lokalnych zawarty w Ustawie Zasadniczej. W praktyce przyjmuje się pogląd, że gminy są uprawnione do prowadzenia działalności gospodarczej, o ile jest to uzasadnione koniecznością realizowania zadań publicznych²³. Działalność ta jednak podlega ograniczeniom w krajowych ordynacjach gmin, z uwagi na jej ryzykowny charakter (np. ograniczenie możliwościami finansowymi gminy).

5. Przydziały finansowe²⁴

Dochody podatkowe gmin są uzupełniane przez państwowe dotacje ogólne i celowe. Są to pozostawione przez Związek i kraje kwoty do dyspozycji gmin stosownie do uregulowań prawnych. Kwoty te pochodzą z części dochodów podatkowych Związku i krajów. Dotacje i subwencje pełnią różne funkcje. Zasadniczą jest jednak funkcja fiskalna. Ogólne przydziały finansowe, czyli dotacje (allgemeine Finanzzuweisungen, Dotationen) podwyższają dochody własne gminy przyznawane na cele bieżące, służą jednocześnie redukcji różnic dotyczących zdolności podatkowej gmin. Według techniki przydzielania dotacje ogólne można podzielić na:

- przydziały kluczowe (Schlüsselzuweisungen), których wysokość określa się na podstawie planowanego zapotrzebowania finansowego gminy i jej zdolności finansowej (a raczej jej siły podatkowej),
- przydziały na wydatki pojedynczych gmin, przyznawane na wniosek gminy w wyjątkowych sytuacjach finansowych (Bedarfuweisungen).

Rozdział środków finansowych przez kraje następuje również w formie przydziałów celowych, czyli subwencji (zweckgebundene Zuweisungen, Subsidien). Są to specjalne krajowe przydziały na rzecz

gmin dla finansowania przypadających im wydatków w specjalnych dziedzinach (np. dotacje na świadczenia socjalne gmin). Użycie tych środków jest związane celem, na który są przeznaczone. W literaturze niemieckiej wyróżnia się trzy rodzaje dotacji celowych:

- zwroty kosztów za prowadzenie spraw zleconych przez kraje,
- przydziały na określone dziedziny zadań, przydzielone gminom przez kraje bez przeprowadzenia postępowania wnioskowego,
- przydziały na określony cel, przyznawane przez administrację krajową na wniosek gminy.

Pierwszy rodzaj dotacji celowych stanowi dofinansowanie na cele bieżące. Kolejne dwa mogą być przekazane zarówno na cele bieżące, jak i inwestycyjne²⁵.

Jak wspomniano dotacje ogólne i celowe są przyznawane z części dochodów podatkowych Związku i krajów. Zasada podziału dochodów z podatków na Związek, kraje i gminy zawarta jest w Ustawie Zasadniczej. Wyjątek stanowi art. 106 ust. 4,5,7, który pozwala przełamać ten system na rzecz tzw. systemu mieszanego (Mischsystem, Verbundsystem). System mieszany polega na tym, że dochody z trzech dużych podatków - podatków wspólnoty (dochodowego, obrotowego i od korporacji) stanowią pewną tzw. masę dochodową, w której udziały mają Związek, kraje i gminy²⁶.

Rozdział wpływów podatkowych między Związek, kraje i gminy jest częścią systemu wyrównania finansowego (Finanzausgleichsystem). Podstawę prawną stanowi Ustawa Zasadnicza, ustawa o wyrównaniu finansowym²⁷ oraz krajowe ustawy o wyrównaniu finansowym.

23. A. Walaszek-Pyziół, Działalność gospodarcza gminy w świetle ustawodawstwa RFN, cz. I, „Edukacja prawnicza”, Warszawa 1994, nr 2, s. 32.

24. Terminologia niemiecka używa łącznie na określenie dotacji i subwencji słowa „przydział”.

25. F. Haverkamp, op. cit., s. 8-9.

26. E. Schmidt-Jortzig, J. Makswit, Handbuch des kommunalen Finanz- und Haushaltsrechts, Aschendorff, Münster 1991, s.18.

27. das Finanzausgleichsgesetz vom 28.08.1969 (BGBl, I, s.1432 z późn. zm.).

Istnieją dwie formy wyrównania finansowego: pionowe (wertykalne) oraz poziome (horyzontalne)²⁸. Wyrównanie poziome dotyczy dofinansowania między krajami lub między gminami, a więc dotyczy tylko jednego szczebla administracji. Pionowe wyrównanie finansowe oznacza prawo jednej korporacji terytorialnej do udziału w dochodach podatkowych innej korporacji i na odwrót. Może to odbywać się w układzie pionowym trzech szczebli administracyjnych (np. udział Związku w gminnym podatku od działalności gospodarczej, czy też udział gminy w związkowym podatku dochodowym).

System wyrównania finansowego stanowi wieloetapowy, wspólnie zespolony system wyrównawczy. Zadaniem tego systemu jest zapewnienie dostatecznej efektywności działania krajów i gmin. Pierwszy element w systemie wyrównania finansowego stanowi ustalenie prawa do pobierania podatków i korzystania z dochodów z tych podatków w układzie pionowym. Prawo to posiada Związek i wszystkie kraje niemieckie jako całość (włączając również gminy). Drugi etap następuje przez podział dochodów podatkowych na poszczególne kraje, a więc w układzie poziomym. Kolejny etap stanowi wyrównanie między krajami, polegające na transferze środków finansowych z krajów gospodarczo silnych do krajów gospodarczo słabych. Ten rodzaj wyrównania stosuje się do nowych krajów, powstałych po zjednoczeniu Niemiec, dopiero od początku 1996 roku. Ostatni etap stanowią dotacje wyrównawcze dla gmin i związków gmin (powiatów). Rozdział środków finansowych na tym etapie jest kontynuowany w ramach systemu wyrównawczego na szczeblu gmin. Jest to tzw. komunalny system wyrównania finansowego. Wymiar masy finansowej do podziału na wszystkie gminy w danym kraju następuje przez określenie specjalnego wskaźnika, który różni się w poszczególnych krajach²⁹. O jego wysokości decydują kraje związkowe w krajowych

28. E. Tegler, *Podstawowe problemy...*, cyt. wyd. s. 151.

29. Szerzej na ten temat: Voigt, *Das System des kommunalen Finanzausgleichs in der BRD, Kommunalforschung für die Praxis* 1980, nr 5/6.

ustawach o wyrównaniu finansowym, biorąc pod uwagę zakres zadań gmin, który mają finansować. Wskaźnik ten waha się w zależności od kraju w granicach 20% wpływów podatkowych kraju, pobieranych w ramach udziału w podatkach wspólnych (np. w Bawarii wynosi on 11,54%)³⁰. Kraje są zobligowane konstytucyjnie do przekazania tych środków finansowych w formie dotacji i subwencji gminom i powiatom. Nazywa się to obowiązkowym związkiem podatkowym (obligatorischer Steuerverbund). Konstytucja Związku przewiduje również możliwość uzyskania przez gminy lub związki gmin dochodu z podatków krajowych (np. podatku majątkowego), o ile przewidują to ustawodawstwa krajowe (art. 106 ust. 7 zd. 2 Ustawy Zasadniczej). Ta forma uzyskania dotacji jest możliwa, o ile zdecydują o tym same kraje związkowe. Zachodzi tu więc tzw. fakultatywny związek podatkowy (fakultativer Steuerverbund)³¹.

Wysokość udziału w całości masy finansowej (obliczonej według wyżej wspomnianego wskaźnika) jest ustalana indywidualnie dla każdej gminy. Stanowi go kwota uzyskana z porównania ustalonego według określonych kryteriów zapotrzebowania finansowego gminy do jej siły finansowej (Finanzkraft), tzn. do jej własnych dochodów podatkowych. Jeżeli dochody podatkowe gminy są większe od ustalonego zapotrzebowania finansowego nie otrzymuje ona żadnej dotacji ogólnej. Jeśli zapotrzebowanie przekracza zdolność finansową, gmina otrzymuje dotacje wyrównawcze (najczęściej nie do pełnej wysokości).

Zapotrzebowanie finansowe określa się poprzez iloczyn liczby mieszkańców danej gminy i określonej kwoty pieniężnej (Grundbetrag). Liczba mieszkańców danej gminy jest ustalana w sposób umowny, gdyż nie jest to rzeczywista liczba jej mieszkańców, ale liczba powiększona o odpowiedni współczynnik procentowy. Wyso-

30. Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden in der Fassung vom 26.01.1988 (GVBl, s.23, BayRS 605-1-F), art. 1.

31. F. Haverkamp, *op. cit.*, s. 6-7.

kość współczynnika zależy od liczby mieszkańców gminy. W tym celu gminy sklasyfikowane są według określonych grup. Ponadto wysokość współczynnika ustalają kraje związkowe samodzielnie np. w Bawarii wynosi on 108% w gminach do 5 tysięcy mieszkańców, a 150% w gminach do 500 tysięcy mieszkańców³². Liczba mieszkańców może być zwiększona o dodatkowy wskaźnik (np. w stosunku do wielkości bezrobocia w gminie, czy też wydatków w zakresie szkół)³³. Biorąc pod uwagę obie możliwości zwiększenia liczby mieszkańców (nazywa się to uszlachetnieniem) ustala się wskaźnik łączny (Gesamtansatz)³⁴.

Określoną kwotę pieniężną (Grundbetrag) stanowi suma całości masy finansowej przeznaczonej przez kraj na dotacje ogólne oraz dochodów podatkowych gmin podzielona przez fikcyjną liczbę mieszkańców wszystkich gmin danego kraju³⁵.

Równie skomplikowany jest proces określenia zdolności finansowej gminy. Następuje to poprzez wyznaczenie kwoty planowanych wpływów podatkowych gminy. Dla podatków rzeczowych (podatku gruntowego i podatku od działalności gospodarczej) oblicza się tą kwotę poprzez podzielenie wpływów z tych podatków w roku poprzedzającym przez stawkę wymiaru roku bieżącego, a następnie pomnożenie tak uzyskanej kwoty przez stawkę planowaną na rok następny. Natomiast określenie kwoty planowanych wpływów w związku z udziałem gmin w podatku dochodowym następuje przez określenie rzeczywistej kwoty wpływów na przestrzeni ostatnich czterech kwartałów (od IV kwartału roku poprzedzającego do III kwartału roku bieżącego)³⁶.

32. Gesetz über den Finanzausgleich..., cyt. wyd., art. 3.

33. A. Borodo, Dochody samorządu terytorialnego w RFN, Samorząd Terytorialny nr 10, 1992, s. 31.

34. E. Tegler, Finansowe problemy gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego w RFN (w:) *Finanse lokalne w wybranych...*, cyt. wyd., s. 193.

35. A. Borodo, op. cit., s. 32.

36. E. Tegler, op. cit., s. 192.

Poza wyżej wymienionymi możliwościami dofinansowania, w formie dotacji i subwencji, Związek, na podstawie art. 104a ust 4, może przyznać krajom dla szczególnie ważnych inwestycji krajów i gmin zapomogi finansowe, które są konieczne dla powstrzymania zakłóceń równowagi ogólnogospodarczej, albo dla wyrównania różnic w poziomie gospodarki występujących na obszarze Związku, albo dla popierania wzrostu gospodarczego. Inne pomoce finansowe gminy mogą otrzymać (na podstawie art. 91a ust. 1 pkt. 2) w ramach wspólnoty w związku z polepszeniem regionalnej struktury gospodarczej.

6. Inne źródła dochodów

Mimo istnienia wielu źródeł dochodowych, gminy zmuszone są do zaciągania kredytów i pożyczek lub innych zobowiązań (np. emisja obligacji) na wyrównanie niedoborów w budżecie. Zasady gospodarki kredytowej określane są przez krajowe ustawy o ustroju gmin. Kredyty mogą być zaciągane przez gminy tylko wtedy, gdy inna forma finansowania nie jest możliwa lub byłaby gospodarczo nieuzasadniona. Kredyty mogą być zaciągane wyłącznie na cele inwestycyjne, popieranie inwestycji lub konwersję długów. Ponadto kolejnym ograniczeniem jest możliwość zaciągania kredytu wyłącznie w ramach budżetu majątkowego. Związane jest to z określonymi ustawowo celami (np. popieranie rozwoju gospodarczego). Ustawy krajowe zawierają jeszcze inne ograniczenia, polegające na określeniu limitu dopuszczalnego zadłużenia gminy. Wysokość kredytu powinna zapewnić efektywną spłatę rat i procentów z budżetu bieżącego.

Projekty zaciąganych kredytów określa się w uchwale ustanawiającej budżet, wymagają one zatwierdzenia organu nadzorczego. Organ ten może cofnąć zezwolenie na zaciągnięcie kredytu, jeśli gmina nie byłaby w stanie go spłacić. W przypadku udzielonego zatwierdzenia projektów i udzielenia zezwolenia zachowuje ono ważność do czasu ustanowienia nowego budżetu.

Kredyty nie są jedynymi zobowiązaniami gminy zaciąganyymi na wyrównanie niedoborów w budżecie. Inne formy finansowania stanowią pożyczki udzielane przez instytucje publiczne, a także środki uzyskiwane w wyniku obligacji. Zobowiązania tego typu mają za-

zwyczaj ten sam cel, różnią się jednak wysokością stopy oprocentowania.

Gminy mogą również ubiegać się o przyznanie środków finansowych z funduszu strukturalnego Unii Europejskiej. Fundusz ten ma za zadanie wyrównywanie sytuacji finansowej gmin wewnątrz wspólnoty w celu zmniejszenia różnic między regionami oraz w celu podniesienia poziomu najmniej korzystnych gospodarczo regionów.

Jako alternatywne formy finansowania inwestycji komunalnych proponuje się również: finansowanie przez leasing, finansowanie przez utworzenie funduszu w powiązaniu z umowami najmu, pośrednio finansowanie przez spółki opieki budowlanej, finansowanie przez opłaty factoringowe³⁷.

7. Podsumowanie

Sytuacja gmin w Republice Federalnej Niemiec jest zróżnicowana. Zminimalizowaniu różnic pomiędzy gminami gospodarczo słabymi a gospodarczo silnymi służy komunalny system wyrównywania finansowego. Głównie w wyrównawczej formie zabezpieczeń zawiera się finansowe zagwarantowanie samodzielności gmin. Jest to raczej samodzielność w planowaniu i wykonywaniu budżetu własnego, zaś trudno jest mówić o finansowej gwarancji samodzielności gmin, która związana jest raczej z udziałami w podatkach Związku i krajów³⁸.

W związku z trudnym położeniem finansowym wielu miast i gmin, zwłaszcza większych miast, coraz częściej postuluje się konieczność przeprowadzenia reformy finansów komunalnych. Sytuacja gmin staje się coraz trudniejsza, a ustawy Związku i krajów jeszcze bardziej ją potęgują. Mimo i tak występujących obciążeń (dotyczących chociażby wciąż rosnącego zapotrzebowania pomocy socjalnej), odgórnie zlecane są gminom wciąż nowe zadania, jak np. zapewnie-

nie miejsca w przedszkolu każdemu dziecku po ukończeniu trzech lat. Koszty realizacji tych zadań ponoszą gminy, nie otrzymując na to środków ze Związku.

Potrzeba reformy wychodzi także ze strony rządu związkowego i kilku krajów. Postuluje się zmniejszenie jednej podstawy opodatkowania - kapitału zakładowego w podatku od działalności gospodarczej, w zamian za udział w podatku obrotowym. Ponadto uważa się, że funkcja wyrównawcza między gospodarczo silnymi i słabymi gminami nie powinna zostać pozostawiona jedynie komunalnemu wyrównaniu finansowemu w poszczególnych krajach. Przeprowadzenie takiej reformy możliwe jest na szczeblu Związku, który posiada kompetencje ustawodawcze dla większości podatków komunalnych oraz na szczeblu krajów, które musiałyby ze sobą współpracować i które są według Konstytucji odpowiedzialne za swoje gminy. Wreszcie postuluje się zmiany skomplikowanych ustaw dotyczących wyrównania finansowego przez wprowadzenie bardziej przejrzystych przepisów. W związku z postulowaną koniecznością przeprowadzenia reform myślę, że już w niedługim czasie będzie można przyjrzeć się nowym rozwiązaniom i zmianom, jakie one wprowadziły w systemie dochodów budżetowych gmin w Niemczech.

37. R. Stober, op. cit., s. 223.

38. E. Tegler, Lokalna gospodarka budżetowa w Republice Federalnej Niemiec, *Finanse* 1983, nr 5, s. 51.

WYBRANE ZAGADNIENIA WŁADZY LOKALNEJ I FINANSÓW LOKALNYCH WIELKIEJ BRYTANII

1. Charakterystyka zasad organizacji władzy lokalnej w Wielkiej Brytanii

Brytyjski model władzy lokalnej posiada solidne tradycje historyczne. To tu jako efekt rozwoju instytucji lokalnych uwzględniających doświadczenia praktyki i poglądy teorii powstały zręby systemy władzy lokalnej. To także tu po raz pierwszy dla określenia stosunków między władzą centralną i lokalną użyto terminów „local government” (1835 r.) i „municipal government” (1836 r.)¹ Brytyjski model władzy lokalnej różni się znacząco od systemów kontynentalnej Europy. Podkreślić jednak należy, że w zakresie usytuowania władzy wykonawczej oraz jej sprawowania wywarł on znaczący wpływ na systemy niemal wszystkich krajów z brytyjskim dziedzictwem.

Postęp społeczny, technologiczny i zmiany demograficzne w istotny sposób kształtują warunki wykonywania władzy lokalnej. Brytyjski model władzy lokalnej, podobnie jak inne modele kontynentalnej Europy (tj. modele niemiecki i francuski) podlega ciągłej ewolucji. Niewątpliwym motorem istotnych zmian których dokonuje się w brytyjskim modelu władzy lokalnej w ostatnich kilkunastu latach, jest dążenie do wielkiej integracji w ramach Unii Europejskiej.

Siła władzy lokalnej budowana jest w oparciu o przestrzeganie generalnych reguł (zasad) jej stanowienia i wykonywania.

1. Zob. S. Webb, B. Webb, *The Development of English Local Government, 1689-1835*, Archon Books, Hamdon 1963, s. 5; W.R. Wickar, *The Political Theory of Local Government*, University of South Carolina Press, Columbia 1970, s. 19.

Pierwsza z nich to prawo do samorządu. W większości krajów zasada ta zagwarantowana jest wpisem do konstytucji. W brytyjskim modelu organizacji państwa brak jest, w odróżnieniu od innych powszechnie przyjętych modeli organizacji państwa, konstytucji pisanej w formie jednego kompleksowego aktu prawnego. Wynikiem tego, Parlament brytyjski posiada nielimitowaną władzę.

Oznacza to jednak jednocześnie, brak konstytucyjnych gwarancji stabilizujących pozycję władzy lokalnej a także brak konstytucyjnych ograniczeń ingerencji rządu wobec władz lokalnych. Skutki takiego rozwiązania są znaczące dla pozycji władzy lokalnej, czego dowodem była bezprecedensowa, prowadzona skutecznie w latach osiemdziesiątych polityka centralizacji w sferze finansów. Warto także podkreślić, że Wlk. Brytania jako jedyne (obok Pfn. Irlandii) państwo przez szereg lat nie podpisała i nie ratyfikowała Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego z 1985 r.

Wszystkie pozostałe państwa członkowskie Unii Europejskiej podpisały i ratyfikowały (bądź tylko podpisały) Kartę.

Drugą zasadą jest domniemanie właściwości generalnej w zakresie realizacji kompetencji². W większości państw członkowskich Unii Europejskiej regułą jest uznanie, że władza lokalna upoważniona jest

2. W polskiej literaturze przedmiotu dla określenia istoty rozwiązania używa się zróżnicowanej terminologii. J. Galster i M. Granat określają tę zasadę jako kompetencję ogólną opartą na zasadzie klauzuli generalnej, a J. Stuzewski jako klauzulę generalnej właściwości, zob. J. Galster, W. Szyzkowski, W. Wasik, Z. Witkowski, Prawo konstytucyjne, Toruń 1994, s. 315; M. Granat, Ustrój prawny samorządu terytorialnego, (w:) Prawo konstytucyjne, praca zbiorowa pod red. W. Skrzydło, Lublin 1994, s. 399; J. Stuzewski, Rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej, Warszawa 1987, s. 77. Zróżnicowanej terminologii używa się podobnie w odniesieniu do określenia zasady domniemania właściwości rządu. J. Galster używa w tym przypadku określenia „generalna klauzula zawierająca zasadę domniemania kompetencji”, lecz można także spotkać określenie „zasada domniemania właściwości kompetencyjnej”, zob. Prawo konstytucyjne, praca zbiorowa pod red. P. Tuleja, Kraków 1995, s. 250. Generalnie jednak, wszyscy Autorzy zgodni są co do istoty przedstawionej konstrukcji, wskazując, że chodzi o właściwość w zakresie spraw publicznych nie zastrzeżonych na rzecz innych podmiotów (organów).

do działania w interesie wspólnoty lokalnej, chyba że zaspokajanie określonych potrzeb społecznych, bądź realizowanie konkretnego zadania przypisane jest ustawowo innemu konkretnemu organowi.

W Wlk. Brytanii jest dokładnie przeciwnie. Wobec braku „konstytucyjnych gwarancji” zawartych w tekście konstytucji w naszym rozumieniu (wobec braku konstytucji pisanej w formie jednego aktu), Parlament określa wyłączne sfery upoważnienia do działania. Wszystkie zadania pozostające poza granicą parlamentarnego upoważnienia są „*ultra vires*”, i ich realizacja wymaga dodatkowego specjalnego umocowania ustawowego³. Zasada ta dotyczy wprawdzie zarówno kompetencji rządu jak i samorządu, jednak pozostawanie parlamentu pod kontrolą partii rządzącej powoduje, że doktryna *ultra vires* stanowi ograniczenie jedynie dla samorządu⁴. Takie rozwiązanie modelowe zawiera w sobie niebezpieczeństwo zachwiania równowagi między władzami szczebla centralnego i lokalnego, a także sprzyjania warunkom umożliwiającym dominację władz centralnych.

Trzecią zasadą jest wyposażanie władz poszczególnych szczebli w źródła finansowania przypisanych im zadań. Gwarantuje to wykonywanie władzy lokalnej w sposób określony w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego. Z zasadą tą związana jest w sposób nierozłączny dyrektywa jednoznaczności i wyrazistości linii oddzielającej kompetencje władz różnych szczebli. W brytyjskim modelu władzy lokalnej, mimo złożoności istniejących w uprawnieniach poszczególnych jednostek podziału terytorialnego, mimo zaspokajania niektórych potrzeb publicznych za pośrednictwem wyspecjalizowanych instytucji podległych władzy centralnej, podział kompetencji jest wyraźny i nie wzbudza wątpliwości. Przestrzeganie przedstawionej wyżej zasady posiada jednak także inny wydźwięk. Podkreśla ona mianowicie odpowiedzialność poszczególnych szczebli za reali-

3. Zob. R.J.B. Morris, Local Government Ground Rules, Longman 1990, ss. 49-55.

4. Zob. L.J. Sharpe, Demokracja i samorząd lokalny w Wlk. Brytanii. Zarys problematyki, RPEiS 1991 r., z. 2, s. 112.

zając przypisanych im zadań, a w brytyjskim modelu zasada ta oparta jest na znaczących uprawnieniach rządu do kontrolowania działalności władzy lokalnej i limitowania jej możliwości finansowych. Wobec finansowania ponad połowy wydatków bieżących dotacją rządową, działalność władz lokalnych jest w dużym stopniu uzależniona od „hojności” szczebla centralnego.

2. Kierunki zmian w mechanizmach funkcjonowania władzy lokalnej

Obserwując zjawiska związane z funkcjonowaniem systemu władzy lokalnej w Wlk. Brytanii podkreślić należy, że jesteśmy świadkami rewolucyjnych zmian, zarówno w płaszczyźnie podziału terytorialnego, jak i w sposobie sprawowania władzy i stosunkach między władzą centralną a lokalną. Przesłanki dokonujących się zmian mają charakter polityczny, ekonomiczny i społeczny.

Zjawiskiem niezwykle szczególnym, zauważalnym w brytyjskim modelu władzy lokalnej na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat jest ograniczanie zakresu pola bezpośredniej kompetencji władz lokalnych. Proces ten odbywa się dwutorowo, zarówno poprzez przesuwanie kompetencji ze szczebla lokalnego na szczebel centralny⁵, jak i przez wydzielenie kompetencji władz lokalnych, które są następnie w zakresie odpowiedzialności regulacyjnej i strategicznej przekazywane innym instytucjom lub agencjom⁶. Taka koncepcja reformy funkcjonowania władz lokalnych była wyraźnie i jednoznacznie prezentowana jako jeden z elementów rządowego programu reformy. Ten element reformy systemu wykonywania władzy lokalnej można określić jako tendencję do prywatyzacji rozumianej jako proces transferu władzy, środków i pola usług należących do kompetencji władzy lokalnej, na rzecz organizacji, instytucji i jednostek nie pochodzących z

5. Zob. E. Ruśkowski, Zagadnienia władzy lokalnej i finansów lokalnych w wybranych krajach kapitalistycznych, Białystok 1986, s. 95.

6. Zob. J. Stewart, G. Stoker, *The Future of Local Government*, Macmillan 1991, s. 2.

demokratycznych wyborów lub nie podlegających ocenie (odpowiedzialności) przed tymi jednostkami. Konsekwencją takiej linii reformy systemu władzy lokalnej jest koncepcja oddzielenia odpowiedzialności władz lokalnych za usługi instytucji publicznych, od odpowiedzialności za organizację zaspokajania potrzeb publicznych.

Partia Konserwatywna przez szereg dziesiątków lat (praktycznie od początków lat pięćdziesiątych) postulowała zmiany mechanizmów zaspokajania potrzeb publicznych⁷. Istotą proponowanych zmian było tworzenie obligatoryjnych mechanizmów współzawodnictwa, które wpływałoby zarówno na poprawę efektywności wykorzystania środków publicznych, jak i na podniesienie poziomu świadczonych usług. Uwzględnienie konkurencyjnych reguł sektora prywatnego, prowadzące do kontraktowania określonych usług z prywatnymi firmami, stwarza gwarancję najbardziej efektywnego wykorzystania środków publicznych. Rozszerzanie pola potrzeb publicznych które podlegają kontraktowaniu, jest drogą realizacji tej koncepcji. Taka koncepcja osłabia jednak w sposób wyraźny pozycję władzy lokalnej, jako współpartnera władzy centralnej w zarządzaniu sprawami państwa.

Po reformach w systemie władzy lokalnej dokonanych w 1974 r. coraz więcej spośród usług dostarczanych przez władzę lokalną realizowanych było za pośrednictwem personelu zorganizowanego w jednostkach organizacyjnych określanych jako DSO (Direct Service Organisations). Doprowadziło to do przerostów organizacyjnych tych jednostek a analizy kosztów prowadzonych przez nie prac wskazywały, że koszty te są o wiele wyższe niż porównywalne koszty prywatnych kompanii zajmujących się analogicznymi zadaniami. *The Local Government Planning and Land Act* z 1980 r. wyposażył rząd w uprawnienie do żądania likwidacji DSO, które nie uzyskują pożądanego minimalnego poziomu opłacalności przedsięwzięć, określonego na stosunkowo niskim poziomie (5 %). Koncepcja reformy polegała w największym skrócie na tym, że władza lokalna mogła powie-

7. Zob. K. Ascher, *The Politics of Privatisation: Contracting Out Public Services*, Macmillan 1987.

rzyć określone zadania do realizacji swojej DSO, tylko wtedy, jeżeli nie znajdzie w drodze konkursu eferenta z sektora prywatnego, który zaproponowałby odpowiednio satysfakcjonującą realizację oferty. Trzeba przyznać, że konserwatyści dosyć nieśmiało wprowadzali tę koncepcję w życie, jednak pozytywne oceny pierwszych doświadczeń spowodowały, że rozwiązania te stały się stabilnym elementem reformy systemowej rządów konserwatywnych. *The Local Government, Planning and Land Act 1980* stosunkowo wąsko określał strategiczne pole reformy. Na pierwszy ogień skierowano usługi i prace budowlane oraz konstrukcyjne. Zakresem reformy objęto kontraktowanie usług (budowy autostrad, konstrukcji budowlanych i prace konserwacyjne). Zakres ten został następnie ustawą z 1988 r. konsekwentnie rozszerzony o sprzątnięcie ulic i budynków, usługi cateringowe, konserwację pojazdów itd. z dalszą tendencją do rozszerzania na usługi finansowe, elektroniczne, architektoniczne, zarządzanie domami mieszkalnymi itd. Przyniosło to znaczne oszczędności w wielu wypadkach, chociaż pojawiło się także szereg problemów dotyczących najogólniej rzecz biorąc sposobu egzekwowania jakości usług realizowanych przez prywatnych kontrahentów.

Badania finansowych efektów wprowadzenia ustawy z 1988 r. prowadzone przez Institute of Local Government Studies wskazały, że wprowadzenie konkurencji przyczyniło się generalnie do utrzymania lub podwyższenia poziomu świadczonych usług, przy uzyskaniu oszczędności rzędu ok. 6 % całości rocznych kosztów⁸.

Interesujące wydaje się także zauważenie przez rząd problemu pewnej niechęci i oporów władz lokalnych przed poszukiwaniem najbardziej atrakcyjnych rozwiązań. Pewnym zaskoczeniem z całą pewnością były stwierdzone przypadki preferowania przez władze lokalne prowadzenia prac bądź zaspokajania usług przez własne DSO mimo, że poniesione koszty bywały wyższe niż porównywalne koszty

8. H.M. Government, *Competing for Quality, Competition in the Provision of Local Services: A Consultation Paper*, November 1991, ss. 3-4.

konkurencyjnych firm. Praktyki takie w pewnym stopniu spowodowane były zapewne sygnalizowanymi wcześniej kłopotami z egzekucją pożądaną jakości usług. Kłopoty które pojawiły się w pierwszym etapie „prywatyzacji usług publicznych” zmusiły zleceniodawców do dokładniejszego precyzowania przedmiotów i celów kontraktowanych usług, z uwzględnieniem wymiernych wielkości wyjściowych i kosztów jednostkowych a także doskonalenia systemów kontroli wykonania warunków zawartych w kontrakcie. Pozytywnym aspektem tych działań była zauważalna obniżka kosztów realizowanych usług, także w tych przypadkach, kiedy w warunkach konkurencji zwyciężała oferta własnego wykonawcy. Sygnalizowane zjawiska zachęcają do poszukiwania i formułowania kryteriów porównywania lokalnych dostawców usług.

Rozszerzenie kręgu podmiotów, które mogą realizować zadania publiczne rodzić mogło podejrzenie pojawienia się możliwości nieuczciwej konkurencji oraz korupcji. W literaturze problematyka ta nie znajduje szerszego odbicia, co potwierdzać może tezę o marginalnym znaczeniu tych zjawisk. Potraktowanie z całą surowością kilku wykrytych przypadków⁹ potwierdza tę tezę, a przypadki karania grzywną urzędników czy radnych są sporadyczne a sygnalizowane problemy czasem wynikają z powodów rozdzwięków politycznych.

Stwierdzano także przykłady różnorodnych praktyk antykonkurencyjnych prowadzonych przez władze lokalne¹⁰. Zjawiska te zmusiły rząd do zaostrzania zasad rozciągania reguł ofertowości konkurencyjnej. Utrzymując konsekwentnie linię dążenia do poprawy jakości świadczonych usług publicznych oraz poprawy efektywności wykorzystania zasobów publicznych za pośrednictwem stosowania instrumentów rozszerzania płaszczyzny konkurencyjności, rząd tworzył

9. Zob. *An Introduction To Local Government in England and Wales*, Birmingham 1991, s. 70.

10. G.M. Pettigrew, *Local Government and Privatisation*, Milton Keynes 1993, s. 5 (maszynopis); F. Terry, P. Jackson (ed), *Public Domain, The Public Services Year-Book 1992*, PFF 1992, s. 73.

warunki dla rozwoju sektora prywatnego, a szczególnie drobnych podmiotów gospodarczych. Działania takie osłabiały jednak w sposób oczywisty pozycję władzy lokalnej, jako „głównego pracodawcy” na lokalnym rynku pracy.

3. Charakterystyka podziału terytorialnego Wielkiej Brytanii

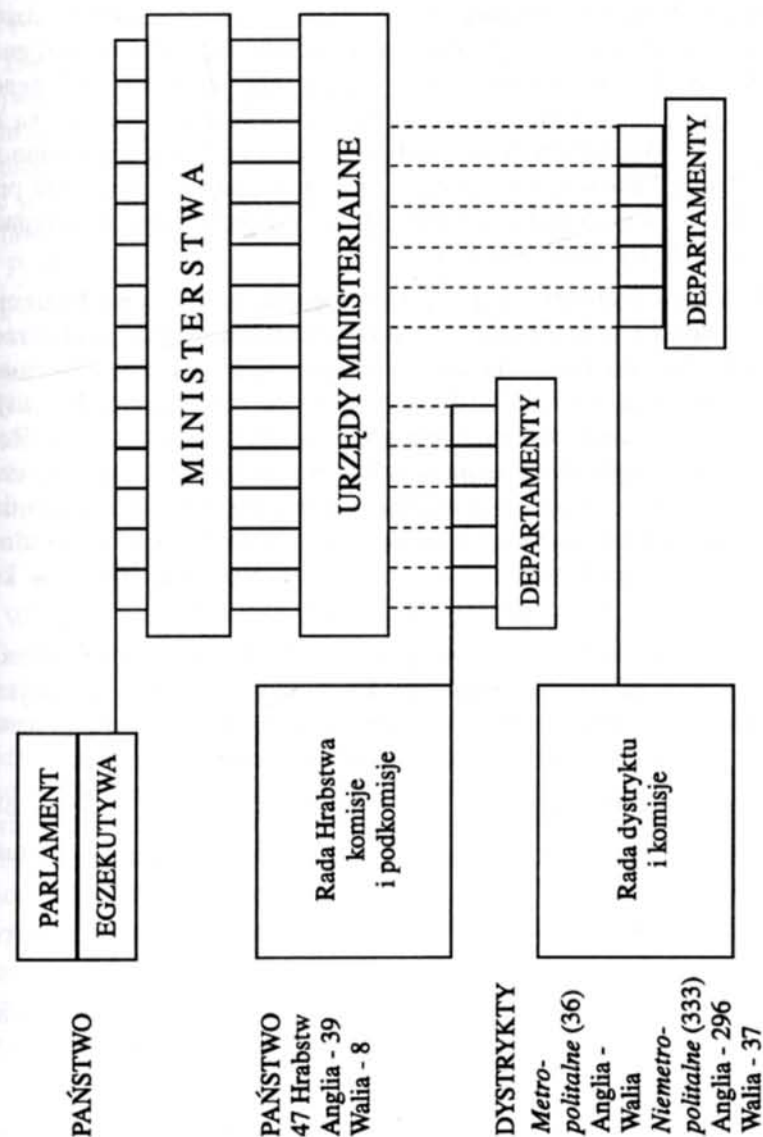
Wlk. Brytania składa się z czterech konstytucyjnych części: Anglii, Walii, Szkocji i Płn. Irlandii. Jest pewnym ewenementem to, że poszczególne części Zjednoczonego Królestwa różnią się między sobą zasadami podziału terytorialnego. Anglia i Walia wykazują duże podobieństwa podziału, w związku z tym często, zasady funkcjonowania ich władz lokalnych są przedmiotem wspólnych opracowań. Podział Szkocji wykazuje pewne różnice, w związku z tym często rozpatrywany jest odrębnie, natomiast podział Północnej Irlandii różni się tak znacznie, że jest przedmiotem analiz rządziej i zawsze odrębnie. Z tego względu trudno jest zakwalifikować jednoznacznie, kierując się jedynie nazewnictwem jednostki podziału terytorialnego poszczególnych części składowych Zjednoczonego Królestwa, do jednorodnej kategorii szczebla władzy lokalnej.

W literaturze brytyjskiej wskazuje się istnienie podziału jednoszczeblowego (Płn. Irlandia i obecnie Szkocja), dwu i trójszczeblowego (jeżeli uwzględnimy angielskie i walijskie parafie). Stosując przyjętą przez Radę Europy trójszczeblową klasyfikację podziału regionalnego, w Wlk. Brytanii wyodrębnia się 11 standardowych regionów pierwszego szczebla, 35 jednostek drugiego szczebla (grupy hrabstw) i 65 jednostek trzeciego szczebla (counties)¹¹.

Organami uchwałodawczymi władzy lokalnej są rady wybierane we wszystkich jednostkach podziału terytorialnego, a także w parafiach, które generalnie nie są uważane za podstawowe jednostki podziału terytorialnego. Liczba członków rad poszczególnych szczebli jest zróżnicowana i waha się od 20 do 100 radnych: w radach

11. Zob. G. Hollis, G. Ham, M. Ambler, *The Future Role and Structure of Local Government*, Longman 1992, s. 139.

Tabela 1. Brytyjski model władzy lokalnej



Źródło: Samuel Humes IV, *Local Governance and National Power*, s. 109

hrabstw od 60 do 100; w metropolitalnych okręgach od 50 do 80; w okręgach niemetropolitalnych od 30 do 60: w londyńskich dzielnicach po 60. Radni wybierani są w jednomandatowych okręgach elektoralnych hrabstw i specjalnie do tego celu określonych okręgach wyborczych do rad innych jednostek (wards). Radni wybierani są na cztery lata. W niektórych przypadkach cała władza jest wybierana na czteroletnią kadencję, lecz podczas gdy w hrabstwach cała rada pracuje przez czteroletnią kadencję, np. w metropolitalnych okręgach 1/3 radnych wymienia się co rok.

W innych jednostkach podziału terytorialnego (okręgach niemetropolitalnych) rada decyduje o sposobie procedowania. Każda rada wybiera spośród siebie na każdy rok przewodniczącego (chairman, mayor lub lord mayor). Rady tworzą swoje komisje i podkomisje. Ich ilość jest zróżnicowana i waha się od kilku do kilkunastu. Rola komisji w zarządzaniu sprawami lokalnymi jest znaczna, wobec częstej praktyki faktycznego przygotowywania na posiedzeniu komisji ostatecznego kształtu rozstrzygnięcia końcowego. Podkreślić więc należy, że zwycięskie partie obsadzając kierownicze stanowiska w komisjach, wpływają na upolitycznienie władzy lokalnej.

Na czele władzy wykonawczej stoi dyrektor generalny (chief executive). Powołuje on samodzielnie, lub w porozumieniu z komisjami dyrektorów departamentów. Wymogi stawiane niektórym z pracowników personelu określają przepisy ustalone centralnie, np.:

- szefa zespołu kuratorów szkół - *the Education Act 1944*, s. 88;
- komendanta straży pożarnej i personelu kierowniczego tych służb - *the Fire Services Act 1947*;
- dyrektorów służb socjalnych - *the Local Authority Social Services Act 1970*, s. 6;

The Local Government Act 1972 określa listę stanowisk kierowniczych w stosunku do których przepisy ustaw szczególnych stawiają specjalne wymogi.

The Local Government Act 1985 wprowadza zasadę tworzenia ciał wspólnych, w skład których wchodzi członkowie komisji rad i menedżerowie z aparatu urzędniczego (joint authority). Struktury te

przyczyniają się do instytucjonalizacji współpracy radnych reprezentujących siły polityczne i wyspecjalizowanego aparatu urzędniczego.

Ewolucję brytyjskiego modelu sprawowania władzy można by w największym skrócie scharakteryzować, jako ewolucję modelu w którym tradycyjnie silna scentralizowana i zbiurokratyzowana władza królewska stopniowo redukuje swe uprawnienia władcze, przekazując je na rzecz demokratycznie powołanych instytucji, pozostawiając sobie na szczeblu centralnym silne instrumenty koordynacji i kontroli. Podstawę dla takiego systemu sprawowania władzy, uwzględniającego tradycje historycznych podziałów Zjednoczonego Królestwa stanowił *the Local Government Act 1888*. Ustawą tą utworzono hrabstwa (county) i dzielnice hrabstw (county boroughs). Ustawą z 1894 r. utworzono na terenie hrabstwa miejskie i wiejskie dystrykty hrabstw. Dwa cytowane wyżej akty ustawowe w dużym stopniu odzwierciedlają cechy charakterystyczne ewolucji brytyjskiego modelu podziału terytorialnego: istnienia jednoszczeblowych jednostek lokalnych oraz istnienia odrębnych struktur miejskich i wiejskich jednostek podziału terytorialnego.

W latach sześćdziesiątych w efekcie prac Królewskiej Komisji ds. Władzy Lokalnej kierowanej przez Lorda Redcliffe-Maud, poza granicami Wielkiego Londynu¹², Anglia i Walia składały się z 58 unitarnych jednostek i trzech 2-szczeblowych terenów metropolitalnych. Późniejsze propozycje nie wprowadzają znaczących zmian w systemie władzy lokalnej. W *the White Paper* z 1970 r. laburzyści dodają dwa nowe obszary metropolitalne i redukują konsekwentnie liczbę jednostek unitarnych do 51, po czym po wyborach w czerwcu 1970 r. tracą panowanie w terenie.

Analizując w długim cyklu tendencje zmian i dyskusje na temat przyszłego kształtu władzy lokalnej należy wskazać, że ich rodowód tkwi w sytuacji, która miała miejsce po zakończeniu II wojny światowej. Otóż, najważniejsze prawa władzy lokalnej zebrane w *the Lo-*

12. Podział terytorialny Londynu podlegał odrębnej regulacji ustawowej i przedstawiony będzie w dalszej części opracowania.

cal Government Act 1933 a także nadzwyczajne uprawnienia przyznane na czas działań wojennych w bardzo znaczny sposób pobudziły aktywność władzy lokalnej. Aktywność ta nie znalazła w końcu lat czterdziestych odpowiednio aktywnego i dynamicznego źródła wykorzystania. Rząd zaczął wówczas realizować taktykę która prowadziła w praktyce do osłabiania pozycji władzy lokalnej. Taktyka ta polegała na nacjonalizacji niektórych dziedzin działalności (np. elektryczność, gazownictwo) a także na ukierunkowaniu transferu władzy w innych dziedzinach (np. szpitalnictwa) nie na rzecz władzy lokalnej, lecz na rzecz nowo tworzonych agend i instytucji o zasięgu krajowym. Wywołało to zataczającą coraz szersze kręgi dyskusję na temat adekwatności dotychczasowych rozwiązań do zadań, które niósł postęp cywilizacyjny drugiej połowy XX w. Presja reformy znalazła swoje odbicie początkowo w drobnych zmianach wprowadzonych przez *the Local Government Act 1958* a także w powstaniu dwóch odmiennych koncepcji reformy: pro-miejskiej, której propagatorem byli laburzyści, oraz pro-wiejskiej, której zwolennikami byli konserwatyści¹³. Także obecnie, szereg argumentów przedstawianych w dyskusjach przez poszczególne siły polityczne wskazuje wyraźnie i jednoznacznie, na duże znaczenie argumentów natury politycznej, będące odzwierciedleniem rywalizacji o wpływy w terenie konserwatystów i laburzystów.

Reforma w Anglii i Walii

Po klęsce laburzystów w wyborach 1970 r. nadchodzą rządy konserwatystów, którzy proponują dwuszczeblowy system z sześcioma obszarami metropolitalnymi. Koncepcja ta uzyskuje ostateczny wyraz prawny w *the Local Government Act 1972*. Ustawą tą zniesiono 83 dystrykty autonomiczne (county boroughs) - 79 w Anglii i 4 w Walii, 58 okręgów (countys) - 45 w Anglii i 13 w Walii, 259 wydzielonych dystryktów (non-county boroughs) - 227 w Anglii i 32 w

13. Szerzej na ten temat pisze E. Ruśkowski, (w:) Zagadnienia władzy lokalnej i finansów lokalnych w wybranych krajach kapitalistycznych, Białystok 1986, s. 97 i n.

Walii, 522 dystrykty miejskie (urban districts) - 449 w Anglii oraz 73 w Walii i 469 dystryktów wiejskich - 410 w Anglii i 59 w Walii. Od 1.04.1974 r. powołano w ich miejsce dwuszczeblowy system jednostek podziału terytorialnego z 53 okręgami, z których 6 miało status metropolitalny¹⁴ a 47 (z tego 39 w Anglii i 8 w Walii) status niemietropolitalny. W ramach okręgów utworzono 369 dystryktów, z których 36 miało status metropolitalny, a 333 (z tego 296 w Anglii i 37 w Walii) status niemietropolitalny. Okręgi metropolitalne utworzone ustawą z 1972 r. zostały zniesione po 31 marca 1986 r. ustawą *the Local Government Act 1985*. Ich funkcje istotnie rozszerzone podzielone zostały między istniejące w wyniku reformy podziału terytorialnego 1972 r. 36 dystryktów metropolitalnych.

Reforma podziału terytorialnego Londynu

Do 1.04.1965 roku konurbacja londyńska posiadała strukturę opartą na historycznych tradycjach, odbiegającą od ówczesnego podziału terytorialnego Anglii. Obok historycznego centrum istniał dawniejszy podział na Londyn i Middlesex. W granicach obecnego Wielkiego Londynu istniały ponadto: 3 dystrykty autonomiczne, 28 dzielnic metropolitalnych i 39 dzielnic niemietropolitalnych oraz 15 dystryktów miejskich. W the Herbert Report z października 1960 r. podział terytorialny Londynu poddany został przez Komisję Królewską ds. Władzy Lokalnej surowej krytyce. W 1963 r. ustawą *the London Government Act* zniesiono wszystkie dotychczasowe podziały zachowując wyodrębnione tradycyjnie centrum City of London and the Temples, poszerzając granice Wielkiego Londynu, który pochłoniął Middlesex a także niektóre tereny z okolicznych hrabstw. W ich miejsce utworzono 32 dzielnice Londynu. Władzę lokalną sprawowały od 1.04.1965 roku Rada Wielkiego Londynu i rady dzielnic.

Rada Wielkiego Londynu swymi kompetencjami objęła stołeczne drogi oraz organizację ruchu drogowego, straż pożarną, kanalizację i

14. Greater Manchester, Merseyside, South Yorkshire, Tyne and Wear, West Midlands i West Yorkshire.

służby przeciwpowodziowe, utylizację odpadów, edukację na terenie granic centrum Londynu¹⁵ (za pośrednictwem powołanego specjalnie w tym celu zarządu) oraz nadzór budowlany na terenie centralnego Londynu. Rada Wielkiego Londynu zyskała dużą rolę strategiczną, jednak już w 1986 r. przestała istnieć, zniesiona ustawą *the Local Government Act 1985*. Jej likwidacja była z jednej strony sygnałem tendencji ujednoczenia systemu podziału terytorialnego Wlk. Brytanii, lecz także przykładem politycznych implikacji, które zadecydowały o takim kierunku zmian konserwatywnego rządu Premier M. Thatcher¹⁶. Kompetencje Rady Wielkiego Londynu zostały podzielone między istniejące władze lokalne i ciała powołane do zarządzania sprawami lokalnymi¹⁷.

Reforma podziału terytorialnego Szkocji

Struktura władzy lokalnej w Szkocji podlegała znaczącym i rozległym reorganizacjom. Pierwszej z nich dokonano w maju 1930 roku, kiedy to na podstawie *the Local Government (Scotland) Act 1929* wzmocniono pozycję władz hrabstw oraz miast. Ustawa z 1929 została uchylona i zastąpiona ustawą z 1947 roku, dokonującą zmian kompetencyjnych, ale bez zmiany struktury podziału terytorialnego.

Lata sześćdziesiąte dowiodły, że istniejąca przez ponad trzydzieści lat struktura podziału terytorialnego nie spełnia oczekiwań. Z punktu

15. Na Wielki Londyn składają się City of London oraz 12 dzielnic Londynu tworzących administracyjne hrabstwo Londynu określane jako inner London boroughs, tereny leżące na zewnątrz centralnego Londynu określane są jako outer London boroughs. Powyższy podział ma znaczenie także ze względu na szczególne kompetencje oraz system zarządu na terenie Londynu centralnego i peryferyjnego.

16. Zob. R. Leach, *Restructuring Local Government*. *Local Government Studies* 1994, vol. 20, nr 3, s. 348.

17. Np. the Inner London Education Authority pełniła funkcje organu ds. zarządzania edukacją Rady Wielkiego Londynu, także po likwidacji tejże Rady. Ostatecznie, w następstwie reformy wprowadzonej ustawą z 1988 r. w wyniku której władze dzielnic Londynu przejęły odpowiedzialność finansową za oświatę od 1.04.1990 r., uległa ona likwidacji.

widzenia szczebla centralnego jednostki podziału terytorialnego były zbyt małe do przejęcia planowania i realizacji funkcji infrastrukturalnych niezbędnych dla rozwoju ekonomicznego adekwatnego do dynamicznie postępującego rozwoju cywilizacyjnego. Władze lokalne także czuły pewien niedosyt w związku z ograniczonymi możliwościami zaspokajania potrzeb publicznych. Niedosyt ten był szczególnie odczuwany na szczeblu miejskim.

Lata sześćdziesiąte to okres poszukiwań nowych rozwiązań reformy podziału terytorialnego. W 1966 roku rząd powołał na wzór analogicznej komisji ds. badania struktury władzy lokalnej w Anglii pod kierunkiem Lorda Redcliffe-Maud, Królewską Komisję ds. badania struktury władzy lokalnej w Szkocji, kierowaną przez Lorda Wheatleya. Dokument podsumowujący wyniki badań jest często powoływany w literaturze przedmiotu dotyczącej reformy władzy lokalnej w Szkocji jako Raport Wheatleya¹⁸. Opublikowany on został we wrześniu 1969 roku, na trzy miesiące przed opublikowaniem analogicznego raportu komisji Lorda Redcliffe-Maud. Niemal powszechnie uznaje się, że wywarł on znaczący wpływ na reformy podziału terytorialnego, mimo że z perspektywy kilkunastu lat ocenia się, że reformie podziału terytorialnego nie towarzyszyło znaczące umocnienie pozycji władzy lokalnej w systemie organów państwa. We wstępie do Raportu znalazło się stwierdzenie, że obowiązująca struktura władzy lokalnej składająca się z bardzo dużej liczby małych jednostek pięciu typów, uniemożliwia realizację w sposób racjonalny zarówno zaspokajanie potrzeb publicznych, jak i realizację funkcji koordynacyjnych.

Zdaniem Wheatleya nowa władza lokalna winna być oparta na czterech pryncypiach:

1. Władzy, która wynika z faktu realizacji przez szczebel lokalny odpowiedzialnych i istotnych zadań w rozwoju państwa.

18. The Wheatley Report, Report of the Royal Commission on Local Government in Scotland 1966-1969, Edinburgh, HMSO, 29 September 1969.

2. Skuteczności, którą władza lokalna zagwarantuje zaspokajając potrzeby publiczne, jeżeli zostanie do tego stosownie wyposażona.

3. Demokracji lokalnej, jako systemie opartym na wyposażonym w stosowne uprawnienia systemie organów pochodzących z demokratycznych wyborów, odpowiedzialnych za sprawowanie funkcji społecznych przed swoimi wyborcami.

4. Lokalnej aktywności, jako instrumencie współuczestnictwa w podejmowaniu decyzji dotyczących żywotnych potrzeb społeczności lokalnych.

Do tego czasu w Szkocji istniały 33 rady hrabstw (county councils), 201 rad miejskich i dzielnicowych (city and burgh councils) oraz 197 rad dystryktów (districts councils). Konserwatywny rząd zaprezentował w dokumencie White Paper z lutego 1971 roku propozycje reformy, która po dyskusjach została przyjęta w formie ustawy *the Local Government (Scotland) Act 1973*, która weszła w życie 16 maja 1975 roku. W wyniku reformy powołano w miejsce dotychczas istniejących jednostek: 9 regionów, 53 dystrykty i trzy unitarne jednostki wyspiarskie o specjalnym charakterze, dla wysp Orkney, Shetland i Western Isles wydzielonych z regionu Highland.

Z obecnego punktu widzenia ocenia się, że reforma dokonana w Szkocji w latach 1973-1975 nie miała tak gruntownego charakteru, jak jej potrzeba w płaszczyznach wielkości, struktury i funkcji wynikająca z Raportu Wheatleya. Wprawdzie, w efekcie reformy powstały jednostki terytorialnie większe, a więc teoretycznie bardziej przystosowane do realizacji reform strukturalnych, jednak biorąc pod uwagę szybki rozwój cywilizacyjny lat osiemdziesiątych, już na początku tego dziesięciolecia sygnalizowano, że reformom nie towarzyszyły stosowne zmiany w systemie finansów lokalnych. Nie dokonano także stosownego wzmocnienia pozycji rządów lokalnych w zakresie możliwości realizacji zadań publicznych¹⁹. Przyczynkiem do wznowienia dyskusji n/t struktury i organizacji rządów lokalnych by-

19. Zob. R.J.R. Morris, *Local Government Ground Rules*, Longman 1990, s. 4.

ła zmiana na stanowisku Premiera i powrót do rządu Michael'a Heselstine'a, którego postrzega się jako zwolennika eksperymentowania w kierunku przesunięcia wewnętrznego zarządzania władz lokalnych w kierunku oddzielnej funkcji wykonawczej²⁰. Jednocześnie wskazuje się, że w przypadku Szkocji propozycje reform przedstawione przez konserwatystów należy postrzegać z uwzględnieniem układu sił politycznych²¹.

W końcu lat siedemdziesiątych i na początku lat osiemdziesiątych pojawiały się rozważania dotyczące dystrybucji funkcji organów a także przyjęcia jednoszczeblowego systemu podziału terytorialnego, jednak niepowodzenie tych koncepcji spowodowało, że problem ten pojawił się powtórnie dopiero w dokumencie konsultacyjnym *The Structure of Local Government in Scotland: The Case for Change/ Principles of the New System* przedstawionym przez Szkockie Biuro ds reformy w czerwcu 1991 r. Po burzliwych dyskusjach i konsultacjach, 1 lutego 1993 r. w Scottish Grand Committee odbyła się druga debata na temat reformy. Jej wyniki znalazły odbicie w rządowych propozycjach *Shaping the - Future - The New Councils* z lipca 1993 r. Z minimalną zmianą w zakresie proponowanej struktury, koncepcja reformy została przyjęta jako *the Local Government etc. (Scotland) Act 1994* po uzyskaniu królewskiej akceptacji w dniu 3 listopada 1994 r.

W wyniku reformy wprowadzonej wspomnianą ustawą z 1994 r., w Szkocji od 1 kwietnia 1996 r. w miejsce dwuszczeblowego podziału na regiony i dystrykty tworzy się 32 unitarne jednostki władzy lokalnej (areas)²². W literaturze podkreśla się wyraźną odrębność no-

20. G. Stoker, *Local Government*, w: *Public Domain, The Public Service Year Book 1992*, PFF 1992, s. 75-76.

21. Zob. R. Parry, *Scotland and Regional Issues*, w: *Public Domain, The Public Services Year-Book 1992*, PFF 1992, s. 83 i n.

22. They are not, for instance, counties (as before 1975), or regions or districts (from 1975 to 1996), but simply „areas”, zob. C.M.G. Himsworth, *The Local Government. etc (Scotland) Act. 1994*, Edinburgh 1995, s. 39-13.

wych jednostek podziału terytorialnego. Reformie podziału terytorialnego towarzyszą zmiany kompetencyjne i reforma systemu wodociągów i kanalizacji, nie przewidziano natomiast znaczących zmian w systemie finansów lokalnych.

4. Podział kompetencji organów lokalnych

Władza lokalna poszczególnych szczebli posiada zróżnicowane kompetencje. Kompetencje te stanowione są ustawami i tylko takimi aktami mogą być zmieniane. Podstawowym aktem stanowiącym o kompetencjach władzy lokalnej jest *the Local Government Act 1972*.

Władza lokalna może działać legalnie wyłącznie w granicach obowiązku określonego ustawą. O zakresie praw i obowiązków stanowi się w oparciu o prawną doktrynę *ultra vires*.

Główne linie określające kompetencje władz lokalnych przebiegają w następujący sposób:

Tereny metropolitalne

Wszystkie główne funkcje są realizowane przez rady dystryktów metropolitalnych, z wyjątkiem:

1. Porządku i bezpieczeństwa - realizowanych przez metropolitalne władze policyjne. Wyjątek stanowią władze policyjne Northumbrii, które swym zasięgiem obejmują d. metropolitalne hrabstwo Tyne and Wear i niemietropolitalne hrabstwo Northumberland;

2. Pożarnictwa i obrony cywilnej - realizowanych przez metropolitalne służby pożarnicze i obrony cywilnej. Rady dystryktów niemietropolitalnych gromadzą informacje, udzielają pomocy jednostkom organizacyjnym tych służb;

3. Transportu miejskiego - realizowane przez metropolitalne służby transportu miejskiego;

4. Utylizacji odpadów - realizowane przez metropolitalne służby utylizacyjne²³.

23. W tym zakresie także mogą występować odstępstwa od zasady, np. z terenu działania metropolitalnych służb Wielkiego Manchesteru i Merseyside wyłączone jest okręg Wigan, gdzie funkcje te znajdują się w kompetencji rady dystryktu.

Tereny niemietropolitalne

W poszczególnych niemietropolitalnych terenach Wlk. Brytanii będą występowały pewne różnice w alokacji kompetencji lokalnych organów władzy, np. mimo bardzo dużych zbieżności, pewne różnice będą występowały między Anglią i Walią. W Anglii linie podziału kompetencyjnego przebiegają w sposób następujący:

Rady hrabstw niemietropolitalnych swym zakresem kompetencji obejmują:

1. W dziedzinie planowania: sporządzanie planów strukturalnych i w konsultacji z radami dystryktów niemietropolitalnych sporządzanie projektów planów rozwoju.

2. W dziedzinie edukacji: szkolnictwo, zatrudnienie młodzieży, usługi socjalne, prowadzenie bibliotek.

W dziedzinie sztuki - prowadzenie muzeów i galerii artystycznych.

3. Gospodarkę mieszkaniową.

4. W dziedzinie gospodarki przestrzennej i urbanizacji oraz zagospodarowania terenu do ich właściwości należą parki krajowe²⁴ i regionalne, utrzymanie drzewostanu a także szeroko rozumiana dbałość o architekturę terenu i zagospodarowanie nieużytków, w których to dziedzinach władze hrabstw i dystryktów konkurują ze sobą, oraz organizację zagospodarowania odpadów.

5. W dziedzinie transportu i organizacji ruchu oraz organizacji sieci komunikacyjnej: planowanie transportu, planowanie sieci dróg, z uwzględnieniem kompetencji rad dystryktów w zakresie dróg pieszych, bridleways i dróg miejskich, transport publiczny²⁵, inżynierię ruchu drogowego i oświetlenie dróg.

24. Mimo, że są dwie wydzielone administracje parków krajowych dla Lake District i Peak District.

25. Hrabstwa niemietropolitalne posiadają funkcje koordynacyjne.

6. W dziedzinie ochrony konsumentów - przestrzeganie przepisów dot. stosowania miar i wag, przestrzegania wymogów dla sprzedaży żywności, lekarstw, etc.

7. W dziedzinie sportu i rekreacji: tworzenie warunków dla uprawiania sportu i rekreacji, prowadzenie pływalni.

8. Prowadzenie lokalnych lotnisk.

9. Dbałość o bezpieczeństwo i porządek publiczny oraz bezpieczeństwo p.pożarowe, współdziałanie ze stosownymi służbami.

Rady dystryktów niemetropolitalnych posiadają kompetencje w zakresie:

1. W dziedzinie planowania - sporządzania lokalnych planów oraz kontroli ich realizacji.

2. W dziedzinie gospodarki mieszkaniowej - zarządzanie komunalnymi zasobami mieszkaniowymi oraz dbałość o ich estetykę i estetykę otoczenia.

3. W dziedzinie gospodarki przestrzennej - zagospodarowanie terenu (zagospodarowanie nieużytków, prowadzenie regionalnych parków, dbałość o stan drzewostanu), przygotowanie terenów pod przedsięwzięcia rozwojowe.

4. W dziedzinie transportu i komunikacji - organizację parkingów otwartych - stosownie do krajowego planu organizacji, organizację przedsięwzięć transportu publicznego²⁶, drogi lokalne i chodniki, oświetlenie ulic.

5. W dziedzinie wodociągów i kanalizacji (za pośrednictwem stosownych agencji).

6. W dziedzinie ekologii i gospodarki komunalnej - dbanie o czystość powietrza i wody, ochrona wybrzeża, prowadzenie wysypisk

26. Niektóre dystrykty metropolitalne np. prawa miejscowego. Większość usług w zakresie transportu i komunikacji miejskiej zaspokajana jest przez stosowne przedsiębiorstwa komunikacyjne.

śmieci i sprzątanie terenu, ogródki działkowe, prowadzenie cmentarzy i krematoriów.

7. Politykę lokalową (lokale przeznaczone na biura, sklepy, itp.), rzeźnie, organizacja targowisk i rynków.

8. Organizacja parków i otwartych terenów rekreacyjnych, organizacja wypoczynku rekreacyjnego i tworzenie warunków dla rozwoju sportu.

Ten pozornie klarowny podział kompetencji komplikuje się znacznie, jeżeli uwzględnimy duże różnice obszarowe i populacyjne²⁷ (niektóre z dystryktów niemetropolitalnych mają tyle samo, lub więcej ludności niż niektóre dzielnice Londynu), oraz zaszczości historyczne, które w Wlk. Brytanii wykazują ogromną trwałość i konsekwencję trwania, niezależnie od zmian administracyjnych. Trzeba jednak także przyznać, że te ostatnie zawsze prowadzono z ogromną troską i dbałością o tradycje.

Tak więc dystrykty metropolitalne, faktycznie wszystkie, posiadają status dzielnic. Londyńskie dzielnice mają obecnie identyczną rangę i funkcje jak rady metropolitalne, gdyż ich funkcje wynikające z ustawy *the London Government Act 1963* zostały w całości przekazane dzielnicom ustawą *the Local Government Act 1985* po likwidacji Greater London Council. Ponadto, część parafii posiada status miasteczka, a największą z nich - Bracknell Town w Berkshire (zob. powyższy przypis) zamieszkuje znacznie więcej ludności niż niejeden dystrykt.

Należy w tym miejscu zasygnalizować także istnienie jednostek organizacyjnych, które określane są czasem jako trzeci szczebel podziału terytorialnego Zjednoczonego Królestwa, chociaż nie są jedno-

27. Np. najmniejsza parafia Guys Cliffe w Warwickshire (Anglia) zajmuje 12 akrów (ok. 5 ha), podczas gdy największa Llanddewi Brefi (Walia) 28.115 akrów. Parafia Stone k. Kentu nie była w ogóle zamieszkała, podczas gdy parafia Bracknell liczyła sobie 48.681 mieszkańców - zob. *Municipal Year Book 1991*.

stkami podziału administracyjnego. Są nimi angielskie i walijskie parafie²⁸. Jako element demokracji lokalnej zostały one usankcjonowane prawnie w 1894 roku. Tworzone były na terenach wiejskich oraz na przedmieściach. W Anglii mogą być one tworzone, natomiast w Walii są tworzone obligatoryjnie. Obecny status rad parafialnych jako elementu systemu władzy lokalnej jest usankcjonowany prawnie ustawą z 1972 r. W parafiach o małej populacji lokalne problemy mogą być rozstrzygane w formach demokracji bezpośredniej (parishes and communities meetings) lub za pośrednictwem rady, liczącej minimum 5 radnych. W parafiach liczących powyżej 200 wyborców, rady są tworzone obligatoryjnie, natomiast na wniosek 200 wyborców lub meetingu w którym taką wolę oświadczyło minimum 150 uczestników posiadających status wyborcy. Rada wyższego szczebla (dystryktu) podejmuje działania w celu powołania rady parafii. Jest ich ponad 10200, w tym w Walii ponad 750. Niektóre z parafii posiadają status miast (a ich rady status rad miejskich). Zakres kompetencji parafii jest bardzo mocno ograniczony. Koncentrują one swoją uwagę na sprawach: oświetlenia, ogródków działkowych, placów i terenów rekreacyjnych, zegarach publicznych, parkingach publicznych. Ich (skromne) kompetencje określone są ustawą *the Parish Councils Act 1957*. W rozważaniach dotyczących ich przyszłości, wskazuje się ich rolę, raczej jako ciał współpracujących z radami wyższych szczebli lub agendami zaspokajającymi potrzeby lokalnych społeczności lub informujących o tych potrzebach, niż bezpośrednio organizujących zaspokajanie tych potrzeb²⁹.

5. Gospodarka finansowa władzy lokalnej

Wlk. Brytania jest przykładem państwa, w którym wydatki realizowane przez władzę lokalną wykazują stosunkowo dużą stabilność,

28. W Anglii noszą nazwę *parishes*, a w Walii *communities*, lecz dla uniknięcia bałaganu pojęciowego będziemy dla ich określenia używali pojęcia parafii. Kompetencje angielskich i walijskich rad parafialnych są identyczne.

29. Zob. np. P. Griffiths, A. Lawton, *Community Councils in Wales. Local Government Studies*, 1992, vol. 18, nr 2, s. 34 i n.

zarówno w liczbach bezwzględnych, jak i w ogólnej strukturze wydatków publicznych. Podkreślając dosyć znaczne różnice skali wydatków lokalnych w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej w kwocie ogólnej produktu globalnego, wskazać należy, że na tle innych państw europejskich, prezentowane dane lokują Wlk. Brytanię w środkowej części tabeli.

Tabela 2. Udział wydatków budżetowych szczebla lokalnego relacjonowanych do produktu globalnego (GBP) w 1988 r.

Państwo	% GBP	w tym:		
		władze lokalne	władze centralne	władze federalne*
Belgia	47,1	2,8	44,4	x
Dania	61,3	19,1	42,2	x
Francja	49,2	5,8	43,4	x
Grecja	34,5	0,4	34,1	x
Holandia	54,8	3,3	51,5	x
Hiszpania**	35,3	4,3	31,0	0,0
Irlandia**	47,8	4,2	43,6	x
Luksemburg	53,1	6,3	46,8	x
Niemcy	43,3	6,5	27,1	9,7
Portugalia	38,5	1,9	36,6	x
Wlk. Brytania	43,1	6,8	36,3	x
Włochy	39,4	2,0	37,4	x

* w państwach o strukturze federacyjnej (Niemcy, Hiszpania)

** dane z 1987 r., dane: OECD Revenue Statistics (1965-1990)

Jednocześnie, podobnie jak w przypadku poprzedniego zestawienia, kwoty wydatków dokonywanych przez władze lokalne Wlk. Brytanii na statystycznego mieszkańca lokują ją, w środku tabeli. Podkreślić jednak należy znaczną zależność władzy lokalnej od hojności szczebla centralnego, na którą to hojność w ostatnich dziesiętkach lat coraz mniej można liczyć. Poza tym, Wlk. Brytanii jest państwem o ekstensywnym systemie podatków lokalnych ograniczonych do jednego źródła podatku.

Tabela 3. Struktura wydatków władz lokalnych na 1 statystycznego mieszkańca z podziałem na źródła dochodów w 1988 r.

Państwo	Wydatki władzy lokalnej w GBP na głowę mieszkańca			
	Ogółem	w tym finansowane:		
		Podatkami	Subwencjami	Innymi źródłami
Belgia	490	175	276	39
Dania	2.686	1.298	1.105	283
Francja	731	324	251	156
Grecja	15	15	0	0
Holandia	1.371	81	1.115	175
Hiszpania**	315	181	85	49
Irlandia**	678	42	484	152
Luksemburg	968	524	366	78
Niemcy	757	278	204	275
Portugalia	77	77	0	0
Wlk. Brytania	981	327	425	229
Włochy	992	51	838	103

** dane z 1987 r.

dane: OECD Revenue Statistics (1965-1990)

W roku budżetowym 1989/1990 władze lokalne kontrolowały przeciętnie 52 % swoich dochodów. Szacowane kwoty dochodów budżetowych z poszczególnych źródeł wynosiły:

- a. z podatku od obiektów niemieszkalnych (non-domestic rates) - 28,3 %,
- b. z podatku od nieruchomości mieszkalnych (domestic rates) - 24,2 %,
- c. z dotacji państwowych oraz dotacji normatywnych (exchequer grants i rate rebate grants) - łącznie 47,5 %.

W tymże roku budżetowym 1989/1990 przewidywany udział wydatków publicznych sektora publicznego Wlk. Brytanii oszacowano na 48 mld GBP, tj 28,7 % wydatków publicznych ogółem. Zarówno kwota wydatków, jak i udział wydatków publicznych władzy lokalnej w strukturze wydatków publicznych na przestrzeni kilku lat wykazywały dużą stabilność³⁰.

Przyczyn reform w systemie finansowania władzy lokalnej dokonujących się w latach dziewięćdziesiątych należy doszukiwać się w latach sześćdziesiątych i wczesnych latach siedemdziesiątych. Dynamiczny rozwój ekonomiczny dokonujący się w tym czasie pobudzał ekspansywność władzy lokalnej w realizacji zadań, a jednocześnie do pewnego momentu pozwalał na sfinansowanie tych przedsięwzięć ze środków uzyskanych w formie podatków państwowych. Wzrost kosztów usług rządów lokalnych znajdował zasobne źródło swego pokrycia w systemie subwencji RSG (Rate Support Grant). Pozwalało to na chronienie podatników lokalnych przed skutkami wzrostu kosztów usług. Z całą pewnością, kolejne rządy uwzględniały w swych kalkulacjach znaczne ryzyko utraty popularności związane z podjęciem radykalnych reform skutkujących podwyżką podatków lokalnych, decydując się na stabilizację podatku kosztem możliwego wzrostu subwencji.

30. Zob. System finansów publicznych w procesie transformacji gospodarki polskiej, praca pod red. S. Owsiaka, Warszawa 1995, s. 180.

Wielu autorów brytyjskich podkreśla także wyraźnie polityczne aspekty zmian dokonujących się w brytyjskim poszukiwaniu kierunków reformy systemu finansów lokalnych. Związek ten wyraźnie wiąże się z zainteresowaniem konserwatystów obaleniem systemu opartego na podatkach lokalowych. Deklaracje te znalazły wyraz w partyjnych manifestach z 1974 i 1979 roku i w sposób jednoznaczny miały na celu pozyskanie dla swojej koncepcji wyborców będących właścicielami nieruchomości. Królewskie Komisje do Władz Lokalnych wskazywały wprawdzie zdecydowanie nieprzychylnie reakcje społeczeństwa na koncepcje masowego wzrostu podatków w wyniku reformy systemu finansów lokalnych, wskazywały je jednak jako palące problemy wymagające krótkoterminowych rozwiązań, a nie jako potrzebę bardzo pilnej kompleksowej reformy podziału terytorialnego, której towarzyszyłaby podobnie głęboka reforma w systemie finansów lokalnych.

W okresie dwóch kadencji rząd Premier M. Thatcher w latach 1979 - 1987 wprowadził szereg aktów prawnych dot. rządów lokalnych, które ocenia się jednoznacznie jako działania które zachwiały i osłabiły pozycję władzy lokalnej, doprowadzając do coraz szerszej ingerencji rządu w działaniach władzy lokalnej a wreszcie promowania w końcu lat osiemdziesiątych bardziej radykalnych reform. Rząd nie śpieszył się z wprowadzeniem założeń programu opracowanego w całości po 1987 roku, a raczej ocenia się, że kolejne koncepcje prezentowane w White Papers i ministerialnych okólnikach usuwały niejasności, sprzeczności i błędy, krystalizując podstawy rzetelnego programu.

The Green Paper z 1981 r. przedstawił propozycje gruntownego przeglądu systemu podatkowego opartego na opodatkowaniu posiadania lokali i wprowadzeniu w jego miejsce podatku od sprzedaży (local sales tax). Obawiano się jednak, że przy różnej wysokości podatków od sprzedaży w różnych jednostkach podziału, doprowadzi to do większej ruchliwości konsumenckiej, tam gdzie podatki byłyby niższe, a w efekcie wyeliminuje redystrybucyjną koncepcję funkcji podatku lokalnego. Uważano także, że lokalne podatki od sprzedaży mogłyby być sprzeczne z zasadami ogólnymi przyjętymi w państwach Wspólnoty. Wszystkie propozycje zostały wtedy odrzucone w *White Papers 1983 - Rates*.

Po umocnieniu się konserwatystów w drugiej kadencji, kiedy to uzyskali oni przewagę ponad 100 mandatów w Izbie Gmin, a jednocześnie prawicowe skrzydła lansować zaczęły koncepcje opodatkowania ludności na stosunkowo niskim pułapie, pojawiły się głosy postulujące wiązanie zestawu realizowanych usług z ceną którą należałoby ponosić w zamian. Poglądy te pozostawały w zgodności z koncepcjami konserwatystów o potrzebie rozszerzenia obowiązku powszechnego płacenia za usługi realizowane przez władze lokalne, przez wszystkich dorosłych obywateli zamieszkujących określony teren. Powodowałyby to „spłaszczanie” obciążenia podatkami, gdyż porównywalna kwota obciążeń rozkładałaby się na większą liczbę podatników. Jednocześnie zmiana taka uaktywniałaby lokalny elektorat, który reagując aprobująco lub hamując zamiary wzrostu zakresu (i kosztów) usług, czyniłby to ze znacznie większą rozważą, gdyż jego decyzje pozytywne oznaczałyby zwiększenie jego obciążeń podatkowych.

The Green Paper 1986 zatytułowanym „Finansowanie samorządu lokalnego” rząd domagał się usunięcia niedostatków systemu rejestracji przepływu środków pieniężnych, zwiększenia swoich uprawnień kontrolnych w tym zakresie i zintensyfikowania oceny skuteczności działania, a także zaproponował reformę wydatków społecznych. Zmiany te usankcjonował *The Local Government Finance Act 1988*. Reforma oparta została na następujących podstawach:

a. Wprowadzenia opłaty gminnej (community charge) o charakterze powszechnym ustalonej przez każdą władzę i nakładanej na wszystkich niemalże (z nielicznymi wyjątkami) dorosłych mieszkańców. Proponując to rozwiązanie rząd wskazywał, że obowiązujący do tego czasu system funkcjonował z uwzględnieniem rozbieżności interesu tych, którzy dają głos i płacą podatki, i tych, którzy korzystają z usług realizowanych przez władze lokalne³¹. W przeciwieństwie do

31. Chodzi o zasadę you get what you pay for - masz to za co płacisz. Zob. Secretaries of State for the Environment, Scotland and Wales, *Paying for Local Government*, Cmnd. 9714 London, HMSO, 1986 para 4.

18 mln podatników płacących podatki do tej pory, opłata gminna obciążając miała 35 do 38 mln podatników.

b. Reformy podatku od nieruchomości niemieszkalnych

Przed 1.04.1990 r. podatek od nieruchomości był stanowiony przez władze lokalne. Rząd stanął na stanowisku, że nie jest sytuacją prawidłową taka, gdy władza lokalna ustala wielkość wydatków na rzecz mieszkańców jednostki terytorialnej, powiększając obciążenia nie zaspokajających na tym terenie swoich potrzeb podatników podatku od nieruchomości niemieszkalnych. Jest oczywiste, że w tym przypadku elektorat głoszący będzie postulował wzrost wydatków nie powodujący finansowych zadrażeń, podczas gdy ciężar wzrostu nakładów dotknie bezpośrednio nie mających możliwości wpływu, nie głoszących właścicieli nieruchomości.

c. Reformy systemu dotacji na uzupełnienie zasobów lokalnych

Istniejący do 1.04.1990 r. system dotacji RSG (rate support grant) zakładał kalkulowanie środków uzupełniających przy zastosowaniu trzech kryteriów rachunkowych:

- uwzględnienia warunków lokalnych,
- zastosowania wskaźnika porównywalności zasobów, jako kryterium oceny możliwości,
- relacji w stosunku do bieżących wydatków.

Pod adresem systemu dotacji zgłaszano wcześniej szereg uwag i zastrzeżeń wskazując, że jest on skomplikowany i trudny do zrozumienia, zarówno dla organów lokalnych, jak i podatników, zaciemnia obraz zmian wydatków finansowanych dotacjami i lokalnym opodatkowaniem, nie pobudza w pożądanym stopniu władzy lokalnej do poprawy efektywności, dopuszczając do zmian kwot w ciągu roku destabilizuje racjonalne planowanie na okresy budżetowe, itd.

The community charge stosunkowo szybko zyskał sobie pogarliwą nazwę poll tax - podatek pogłówny.

Z założenia miał on pochłonąć dotychczasowy podatek od nieruchomości mieszkalnych (the domestic rate), który bezpośrednio przed jego likwidacją dostarczał ponad 24 % wpływów podatkowych wła-

dzy lokalnej. Tak więc w wyniku reformy stan posiadania bezpośrednich wpływów podatkowych władzy lokalnej po reformie NNDR zmniejszył się z 52 do ok. 25 %³². Wprowadzono trzy rodzaje opłaty gminnej:

a. The personal community charge

Podatek, który obciążał osoby które ukończyły 18 rok życia. Organem właściwym miejscowo dla określenia podatku był organ właściwy ze względu na stałe (najważniejsze) miejsce zamieszkania.

Reforma przewidziała zwolnienia od podatku dla niektórych kategorii mieszkańców: stałych mieszkańców szpitali i domów opieki oraz ludzi bez stałego miejsca pobytu, pensjonariuszy szpitali psychiatrycznych, więźniów i aresztowanych, dyplomatów, mnichów i zakonnic. Przewidziano system zniżek sięgających do 80 % opłaty (np. studenci korzystają z maksymalnego upustu płacąc 20 % obciążenia). Przyjęto jednak zasadę, że nikt nie płaci mniej niż 20 % opłaty gminnej.

b. The standard community charge

Obciąża właścicieli i dzierżawców nieruchomości mieszkalnych, które nie są wyłączną i najważniejszą siedzibą dla nikogo, np. wolne posiadłości mieszkalne oraz „drugie domy”.

c. The collective community charge

Płacony jest przez hotelarzy i świadczących usługi najmu miejsc noclegowych i pobierany jest wraz z osobistą opłatą gminną.

Reforma podatku od nieruchomości niemieszkalnych ma charakter głęboki i radykalny. Do 1.04.1990 r. obciążenie podatkiem dokonywał organ lokalny, który wymierzał podatek z uwzględnieniem dochodu z działalności przemysłowej lub handlowej, który nieruchomość przynosiła. Począwszy od 1.04.1990 r. podatek ten staje się podatkiem państwowym, w tym sensie, że zmiany w jego podstawach re-

32. M. Ridge, S. Smith, Local Government Finance: The 1990 Reform Commentary, no. 22, The Institute for Fiskal Studies 1990, s. 3.

alizowane będą w sposób zuniformizowany. Po raz pierwszy od 1973 r. przelicza się wartość nieruchomości stosując multiplier przeliczeniowy 34,8 pensa od każdego funta wartości nieruchomości. Dochód z podatku jest gromadzony na szczeblu centralnym, a następnie dzielony na rzecz jednostek lokalnych z uwzględnieniem ilości dorosłych mieszkańców. Każdy organ lokalny w pierwszym roku otrzymać miał ze zgromadzonych wpływów z tytułu podatku 292 GBP na każdego dorosłego mieszkańca. Początkowo, obciążenie podatkiem ustalone miało być w taki sposób, żeby wpływy z nowego podatku (national non-domestic rate) w roku budżetowym 1990/1991 równe były wpływom ze starego podatku (non-domestic rate) w ostatnim roku budżetowym funkcjonowania starego systemu podatkowego. W kolejnych latach funkcjonowania podatek ten miał wzrastać liniowo z uwzględnieniem indeksowania go wskaźnikiem wzrostu cen detalicznych, przy czym przyjęto założenie, że okres wzrostu (okres rozłożenia ciężaru reformy) będzie wynosił 5 lat.

Radykalnej zmianie uległ także system dotowania. Dokonywane zmiany różniły zaproponowany system zasilania RSG od systemu dotychczasowego, w trzech płaszczyznach:

- a. wysokość dotacji określana jest przez rząd centralny przed rozpoczęciem okresu budżetowego,
- b. kwoty dotacji nie ulegają zmianom (zmniejszeniu) podczas roku budżetowego,
- c. dotacje kalkulowane są z uwzględnieniem bieżących wydatków.

Kalkulowana wysokość nowego RSG, aczkolwiek przekazywana w jednej kwocie, składać się będzie z dwóch części. Pierwszą stanowić ma kwota która z założenia służyć ma wyrównywaniu zasobów między poszczególnymi jednostkami lokalnymi, przy uwzględnieniu rachunku ich zróżnicowanej potrzeby ponoszenia nakładów.

Drugim składnikiem jest standaryzowana w całym państwie kwota dotacji na każdego dorosłego mieszkańca (flete rate sum for adult).

Kluczowym elementem systemu jest koncepcja szacowania przez rząd każdej jednostce standaryzowanych wydatków (standard spen-

ding assessment). Jest ona oparta na zespole wskaźników, które każda jednostka winna zrealizować, oraz określeniu nakładów, które na standaryzowane usługi musi ponieść. Wskaźniki kalkulowane są rokrocznie, z uwzględnieniem charakterystyki demograficznej, społecznej i fizycznej każdej jednostki podziału terytorialnego.

Zgodnie z założeniem każda jednostka ponosząc wydatki zgodne z rządowymi ograniczeniami (standardami) zagwarantuje dostarczenie odbiorcom określonej ilości i jakości (standaryzowanych) usług.

Analizując to zjawisko z innego punktu widzenia - uzyskanie standardowego poziomu środków finansowych z obciążenia mieszkańców opłatą społeczną, umożliwi uzyskanie standaryzowanego poziomu usług. W Anglii opłatę społeczną na standaryzowane wydatki określono na 278 funtów na dorosłego mieszkańca. Jeżeli obciążenie podatkiem przekroczy tę kwotę, oznaczać to będzie ni mniej ni więcej tylko to, że władza lokalna jest zbyt rozrzutna, w świetle kryteriów rządowych. Winno to znaleźć stosowne odbicie w reakcji lokalnego elektoratu. Formuła określania wielkości subwencji wydaje się niezbyt skomplikowana. Kwota subwencji jest różnicą między SSA i NNDR oraz community charge na standaryzowane wydatki.

Ponieważ community charge jest jedynym zmiennym źródłem lokalnych dochodów, każdy dodatkowy wydatek przekraczający standaryzowany poziom nakładów, będzie obciążał podatników. Zjawisko to określono jako „efekt przekładni” (*gearing effect*)³³.

Reforma wprowadzona w 1990 r. z całą pewnością w sposób bardziej wyraźny nawiązywała do zależności między zakresem zaspokajanych potrzeb a obowiązkiem ponoszenia nakładów związanych z ich realizacją. Rząd Premier M. Thatcher był przekonany, że system ulg i obniżek uwzględniający całkowite lub częściowe zwolnienie od podatku od nieruchomości mieszkalnych zawarty w rozwiązaniach community charge będzie stanowił wystarczający katalizator napięć

33. A. Bloch, *The Community Charge in England*, London 1991, s. 9.

związanych z proponowaną reformą. Ocena ta okazała się błędna. Reformatorzy nie wzięli pod uwagę wcześniejszych zdecydowanych sygnałów doświadczenia szkockiego z 1986 roku. Zjednoczonym Królestwem wstrząsnęły bezprecedensowe w brytyjskiej historii reform podatkowych protesty podatników. W przeddzień wprowadzenia reformy w centrum Londynu odbyła się wielka manifestacja, która zgromadziła ponad 200 tys. demonstrantów żądających zniesienia podatku. W innych brytyjskich miastach odbyły się demonstracje solidarnościowe, podczas których reprezentacji władz lokalnych dawali wyraz swojemu niezadowoleniu z wprowadzenia podatku, a manifestanci wyraz niechęci i oporu z zapowiedzią bojkotowania obowiązków. Stało się to zasadniczą przyczyną kryzysu politycznego oraz kryzysu podatkowego. Ten pierwszy zakończył się ustąpieniem Premier M. Thatcher i objęciem teki Premiera przez J. Majora. Drugi zakończył się zapowiedzią zniesienia community charge, najpóźniej do 31 marca 1993 r.

COUNCIL TAX

Od 1.04.1993 r. w miejsce community charge wprowadzono zmodyfikowany podatek lokalny - council tax. Decyzja o zaniechaniu community charge została definitywnie zakomunikowana 21 marca 1991 roku a ogólny model propozycji nowego podatku przedstawiono w rządowym dokumencie *A New Tax for Local Government*, z kwietnia tego roku. Nowy podatek zawiera elementy dwóch procedur, faktyczne obciążenie podatkiem zależne jest od dwóch elementów: wartości nieruchomości mieszkalnej oraz faktu zamieszkiwania w niej dorosłych mieszkańców.

Wszystkie nieruchomości mieszkalne w Anglii umieszczone zostały na listach prowadzonych przez terenowe oddziały rządowego Departamentu Podatkowego (Valuation Office Agency). Od początku grudnia 1992 r. można było sprawdzić, czy nieruchomość jest na liście umieszczona i do której grupy została zaliczona. Dla uniknięcia niejasności, dla kwalifikacji nieruchomości do konkretnej grupy przyjęto nie jej wartość aktualną, lecz wartość nieruchomości wg stanu na dzień 1.04.1991 r. O zmianę wartości oszacowania można wnosić jedynie wtedy, gdy po 1.04.1991 r. dokonano rozbudowy nierucho-

mości. Jeżeli zdaniem właściciela jego nieruchomość została zaliczona do niewłaściwej grupy lub nie powinna być umieszczona na listach, należało wnieść odwołanie do właściwego urzędnika VOA. Po tym terminie można występować o zmianę wartości stanowiącą podstawę szacunku wyłącznie w przypadkach określonych przepisami prawa, wyłącznie wtedy gdy nastąpiła znacząca zmiana wartości. Zastrzeżenia do oszacowania rozpatrzone negatywnie, kierowane są automatycznie do Trybunału Oszacowań (Valuation Tribunal)³⁴.

Przedziały wartości nieruchomości mieszkalnych dla Anglii i Walii określono zaliczając je do jednej z ośmiu grup. Dla Szkocji określono inne grupy.

Tabela 4. Przedziały wartości nieruchomości mieszkalnych oraz granice maksymalnego wzrostu podatku.

wartość w tys. GBP

PRZEDZIAŁY							
A	B	C	D	E	F	G	H
>40	40-52	52-68	68-88	88-120	120-160	160-320	<320
maks. wzrost w GBP							
91	104	117	130	143	156	169	182

Źródło: *Council Tax. Valuation and Banding, Department of the Environment, HMSO, September 1992, s. 4: Council Tax. The Transitional Reduction Scheme, Department of Environment, HMSO, February 1993, s. 6.*

Obciążenie podatkiem ustalono w proporcji 1:3, tzn. jeżeli obciążenie właściciela nieruchomości zaliczonej do przedziału A określono na poziomie 200 GBP, obciążenie właściciela nieruchomości zaliczonej do przedziału H może wynieść maksymalnie 600 GBP³⁵.

34. Zob. *Council Tax - a guide to the new tax for local government, Department of the Environment, HMSO, October 1992.*

35. Zob. *Council Tax. Valuation and Banding, Department of the Environment, HMSO, September 1992, s. 5.*

Licząc się z tym, że w niektórych przypadkach obciążenie podatkiem może być wyższe niż w przypadku community charge, przewidziano przejściową obniżkę podatku (transitional reduction).

Oparta ona została na założeniu, że maksymalny wzrost podatku nie może być wyższy niż 91 GBP w rocznie w przedziale A i 182 GBP rocznie w grupie H (zob. Tablica 3).

Osoby o niskim statusie materialnym, niskich dochodach albo uzyskujące od państwa pomoc finansową mogą ubiegać się o częściowy lub całkowity zasiłek w związku z zobowiązaniem do płacenia podatku. W tym celu należy wypełnić stosowny formularz³⁶ i złożyć go właściwej radzie.

Drugim czynnikiem wpływającym na wielkość obciążenia podatkiem jest czynnik osobowy. Jeżeli nieruchomości jest zamieszkała przez dwie lub więcej osoby dorosłe, kwota podatku nie ulega zmianie. Jeżeli nieruchomości jest zamieszkała przez jedną osobę, podatnik korzysta z 25 % zniżki w podatku. Jeżeli natomiast nieruchomości nie jest zamieszkała lub jest to drugi dom, redukcja wynosi 50 % kwoty podatku. Jednocześnie określono katalog osób, które nie są zaliczane jako współmieszkańcy wpływający na obniżkę podatku. Jest to katalog podobny do katalogu podmiotów, których nie dotyczył community charge³⁷.

Dokonujące się zmiany w brytyjskim modelu zarządzania skłaniają do pilnej i bacznej obserwacji skutków politycznych które wiążą się z reakcją społeczeństwa na koncepcje prezentowane przez Rząd. Niepowodzenie reformy polegającej na wprowadzeniu poll tax zmusza do dużej ostrożności w formułowaniu ocen końcowych. Z całą pewnością ostrą reakcją na wprowadzenie poll tax może spowodować za-

36. Council Tax Benefit and Housing Benefit Claim Form. Wielostronicowy formularz jest bardzo szczegółowy i zawiera pytania dotyczące sytuacji materialnej i osobistej wnioskodawcy i jego partnera wspólnie z nim zamieszkującego.

37. Council Tax. Liability, Discounts and Exemptions, Department of the Environment, HMSO, September 1992, s. 8

trzymanie albo regres w brytyjskich reformach. Niemniej wydaje się, że główna linia reform polegająca na unifikacji struktury podziału opartej na dużych unitarnych jednostkach, jest znaczącym przykładem tendencji lat dziewięćdziesiątych. Wydaje się także, że Wlk. Brytania nie rozstrzygnęła jeszcze w sposób ostateczny kwestii podatku lokalnego, a niedostatek środków jest jednym z głównych problemów wielu jednostek podziału terytorialnego.

FINANSE GMINNE WE WŁOSZECH

1. Zarys systemu samorządu terytorialnego Włoch

W ciągu poprzednich 40 lat samorząd lokalny we Włoszech przeszedł wiele istotnych reform. Szczególnie ważna jest ostatnio przeprowadzona reforma, kiedy po wielu długich i trudnych dyskusjach parlamentarnych, w roku 1990 uchwalono Ustawę nr 142. Ustawą tą zagwarantowano prowincjom i gminom prawnie chronioną autonomię oraz szerokie kompetencje uchwałodawcze do stanowienia prawa miejscowego. Uregulowano też w bardziej nowoczesny sposób strukturę organizacyjną samorządu, a także stosunki pomiędzy radnymi i urzędnikami. W wyniku tych reform, organy włoskiego samorządu zaczęły realizować zbliżone zadania do zadań wykonywanych przez organy samorządu pozostałych, rozwiniętych krajów Europy, pozostających pod wpływami łacińskimi¹.

Powszechnie znane i akceptowane jest twierdzenie, że finanse samorządu terytorialnego mają niezmiernie ważny wpływ na życie zbiorowości lokalnych. Przedmiotem tego artykułu jest więc poszukiwanie odpowiedzi na pytanie; czy i w jakim stopniu obecne władze samorządowe we Włoszech mogą samodzielnie decydować o ich finansowych sprawach². Ponieważ zasady dystrybucji i wydatkowania środków finansowych na określone zadania oraz źródła dochodów finansowych samorządu określone są szczegółowo w ustawodawstwie ogólnokrajowym, stąd w dalszych częściach tego rozdziału przedstawię ogólny system samorządu terytorialnego we Włoszech, dalej

1. R.E. Spence: *Institutional Reform in Italy: The Case of Local Government* w: *Local Government Studies* nr 1, 1993, str. 230.

2. A. Fraschini: *Financing Communal Government in Italy* (w:) *Local Government Studies* nr 4, 1992r, str. 79.

krótko zilustruję historię finansów gminnych, następnie omówię system dochodów gmin, aby na końcu scharakteryzować, wspólny dla wszystkich gmin, zakres samodzielnego decydowania o ich wydatkach.

Włochy są republiką o unitarnym charakterze. Włoski system samorządu terytorialnego składa się obecnie z trzech szczebli: 20 regionów (*regioni*), 101 prowincji (*province*)³ oraz 8.078 gmin (*comuni*). Regiony, prowincje i gminy mają zagwarantowaną konstytucyjnie autonomię wobec rządu centralnego. Autonomia ta ma charakter nie tylko prawny (*de iure*), ale też faktyczny (*de facto*).

Formy zdecentralizowanych władz lokalnych rozumiane są jako zespołowy model oparty na władzy ustawodawczej (Rady Regionów), uchwałodawczej (Rady Prowincji i Gmin) oraz kolegialnej wykonawczej (Giunta formowana przez Rady Regionów, Rady Prowincji i Rady Gmin). Konstytucja jednak nie wyjaśnia dokładnie podziału funkcji administracyjnych między różnymi szczeblami samorządowych władz lokalnych. Nie określa również zasad podziału kompetencji między administracją państwową a samorządową, (ani przez klauzulę generalną, ani przez enumeratywne wyliczenie zadań administracyjnych właściwych dla poszczególnych szczebli. Konstytucja wprowadza jedynie zasadę, iż: „Regiony realizują swe administracyjne funkcje poprzez przekazanie ich na niższe szczeble administracji lokalnej”⁴.

Utworzenie autonomicznych regionów jako jednostek samorządu terytorialnego przewidziano już w Konstytucji z 1948 roku. Wówczas miało to na celu zdecentralizowanie autorytarnego, faszystowskiego systemu, który istniał we Włoszech w latach 1922 - 1943. Konstytucja z 1948 roku wyróżniła 5 regionów o statusie specjalnym oraz 15 regionów o statusie zwykłym. Jednakże pomimo tej regulacji kon-

3. Do reformy prowincji włoskich wprowadzonej Ustawą 142 z 1990 r. liczba ich wynosiła 95.

4. Italija, Konstytucja i Zakonodatielnye Akty, Moskwa 1988, str. 31.

stytucyjnej, system samorządu terytorialnego w regionach został wprowadzony w życie dopiero po 25 latach. Na początku, ze względu na realne zagrożenie rozbitcia dzielnicowego utworzono tylko 5 regionów specjalnych: Sycylię, Sycylię, Trentino-Alto Adige, Val d'Aosta i Friuli -Venezia Giulia. Dopiero w latach 70 wprowadzono w życie regiony zwykłe.

Podczas reformy lat 70, wprowadzając w życie instytucje regionalne dążono do zredukowania funkcji administracji państwowej. Celowi temu służyło zmniejszenie roli prefekta w prowincjach. Zamierzona decentralizacja zadań nie została jednak rozszerzona na pozostałe, niższe szczeble samorządu, ponieważ w tym czasie nie dokonano bezpośredniego przesunięcia zadań administracyjnych z regionów w dół, pomimo konstytucyjnej zasady, iż regiony *mogą* delegować swe zadania na rzecz prowincji i gmin. Tak więc transfer zadań państwowych z lat 70 realizowany na podstawie aktów rangi ustawowej z 15.06.1972 r. (DPR N. 1-11 z 1972 r.) i z 24.07.1977 (DPR N. 616 z 1977 r.) chociaż ograniczył zakres zadań o ogólnopaństwowym charakterze, to jednak regiony w większości przejęły je, zamiast przekazać na niższe szczeble samorządu terytorialnego. Ta niechęć regionów do przekazania zadań na niższe szczeble wskazuje na to, że wówczas ważne było utrzymanie władzy nad określonymi sprawami w rękach mniejszej liczby organów (tylko regiony) oraz na silne tarcia w stosunkach pomiędzy regionami, prowincjami i gminami wobec reformy decentralizacyjnej⁵.

Prowincje są historycznie ukształtowanymi jednostkami terytorialnymi których model opiera się na tradycji napoleońskiej. Z jednej strony realizują one funkcje związków samorządu terytorialnego, z własnymi organami uchwałodawczymi i wykonawczymi oraz odrębnym zakresem zadań własnych. Do zadań własnych organów samo-

5. Problemy regionalizacji włoskiej zostały opisane w polskiej literaturze m.in. przez T. Skrzypczaka: *Regionalizm we Włoszech* opubl. w: *Studia Prawnicze* Nr 3-4, 1986r., str. 341-369, oraz przez W. Misiudę: *Regiony autonomiczne i ich organy na przykładzie włoskim* w: *Samorząd Terytorialny*, Nr 4, 1992 r., str. 46-51.

rzędu terytorialnego prowincji zalicza się: szkolnictwo (głównie w stwarzaniu bazy materialnej i zaplecza technicznego), służbę zdrowia, opiekę społeczną (głównie w zakresie opieki psychiatrycznej i pomocy za szkody związane z klęskami żywiołowymi, roboty publiczne (głównie oczyszczanie i naprawa ulic), przeciwdziałanie epidemiom i opieka sanitarna)⁶.

Z drugiej strony prowincje są jednostkami podziału terytorialnego służącymi do realizacji zadań administracji państwowej, które zgodnie z tradycją zasadniczo wykonuje prefekt - jako przedstawiciel rządu w terenie. Według R.E. Spence'a, te dwie, sprzeczne funkcje mogą współistnieć razem tylko dlatego, iż tradycyjnie zdecentralizowane zadania podporządkowywane były i są, w ten lub inny sposób centralnemu zarządzaniu⁷. Stąd częstym tematem, przewijającym się w dyskusjach nad reformą samorządu terytorialnego we Włoszech, jest poszukiwanie oryginalnych, właściwych tylko prowincjom, funkcji i zadań, które organy samorządowe prowincji mogłyby samodzielnie wykonywać.

W całości wydatków rządu centralnego na niższe szczeble samorządu z 1989 roku, na gminy przeznaczono 40% wydatków, na regiony - 18% wydatków, natomiast na prowincje tylko - 5% wydatków⁸. Ponieważ dochody własne jednostek samorządowych mają niewielkie znaczenie dla stanu finansów lokalnych, wobec tego można pokusić się o twierdzenie, iż ten niski procent dochodów prowincji pochodzących z dotacji, wskazuje na niedocenianą przez włoskie organy centralne rolę prowincji w systemie samorządu terytorialnego.

Przedmiotem największego zainteresowania reformatorów we Włoszech są gminy. Jaki jest obecny obraz finansów gminnych - oto

6. V. Santantonio: *Italy* (w:) E. Page, M. Goldsmith: *Central and Local Government Relations*, London 1987, str. 110.

7. R.E. Spence: *Institutional reform in Italy...* op. cit., Nr 2, 1993, str. 231.

8. E. Buglione: *Podatki lokalne we Włoszech* w: Samorząd Terytorialny Nr 4, 1993 r., str. 31.

problem, który postaram się przeanalizować w dalszych częściach tego rozdziału. Dalej, analizować będę model finansów lokalnych gmin a nie prowincji, chociażby dlatego, iż gminy realizują podstawowe zadania lokalne, ważniejsze i bardziej bezpośrednio odczuwane przez mieszkańców. Organy gmin usytuowane są też najbliżej zbiorowości lokalnych i zwykłych obywateli. Do ich zadań zgodnie z tradycją zalicza się: ogólną reglamentację administracyjną (rejestrację urodzeń, ślubów, zgonów, raporty demograficzne i usługi statystyczne), bezpieczeństwo publiczne (ale w małym zakresie), zabezpieczanie materialne w lokalnego szkolnictwa i świadczeń z dziedziny kultury, lokalną kontrolę higieny i stanu zdrowia, opiekę społeczną (lecz tylko zadania pomocnicze wobec upośledzonych i biednych dzieci) roboty publiczne oraz działalność interwencyjną w zakresie rolnictwa⁹.

Gminy włoskie są na ogół małe. W sumie na ponad 8,000 gmin jedynie sześć ma ponad 500,000 mieszkańców, podczas gdy ponad siedem tysięcy ma 10,000 lub mniej. Truizmem jest więc twierdzenie, że gminy realizują zadania, które z założenia mają najbardziej bezpośredni i widoczny wpływ na życie mieszkańców. Badania wykazały, iż istniejąca do lat 90 organizacja samorządu terytorialnego, w którym gminy realizowały zadania nie odpowiadające wyzwaniom nowoczesnego państwa *wolfer state* doprowadziła do niskiej jakości wielu usług i świadczeń lokalnych, fizycznej i społecznej degradacji włoskich gmin metropolitarnych oraz coraz bardziej widocznego braku satysfakcji mieszkańców z usług gminnych¹⁰. Moim zdaniem, te negatywne skutki były wynikiem nie tylko złej organizacji samorządu terytorialnego we Włoszech, ale również, często niejasnej polityki administracyjnej i finansowej sprawowanej przez około 50 lat, przez kolejne rządy wobec gmin. Ogólnie można scharakteryzować ją w sposób następujący. **O ile z jednej strony prowadzono działania zmierzające do decentralizowania funkcji i zadań uprzednio wykonywanych przez organy administracji państwo-**

9. V. Santantonio: *Italy...* op. cit., str. 112.

10. V. Santantonio: *Italy...* op. cit., str. 110.

wej na rzecz organów samorządowych (w tym przede wszystkim na rzecz regionów, ale również na rzecz prowincji i gmin), to z drugiej strony, w tym samym czasie systematycznie ograniczano samodzielność gmin do decydowania o własnych sprawach finansowych.

2. Zmiany w systemie finansów lokalnych gmin

Do wejścia w życie dekretu Prezydenta Republiki z 1972 roku reformującego podatki lokalne, gminy i prowincje korzystały z pewnego zakresu autonomii finansowej. Dotacje pochodzące z centrum stanowiły tylko nieznaczną część dochodów bieżących gmin. Dochody te głównie stanowiły podatki własne i kredyty bankowe, z których gminy korzystały w nimal nieograniczonym zakresie. Na podatki własne składały się podatki, których podstawę naliczania ustalały same władze lokalne, a także inne opłaty, składki i domiary podatkowe. W 1965 roku nieco mniej niż 50% bieżących dochodów gmin pochodziło z podatków własnych, podczas gdy dochody własne nie związane z podatkami stanowiły 14%. Przekazy pieniężne stanowiły nieco ponad 16% dochodów bieżących. Pozostałe 20% to pożyczki zaciągane dla wyrównania deficytu budżetowego¹¹. W 1972 roku podatki własne stanowiły już 67,3% ogólnych dochodów gmin¹². Zróznicowany system dochodów własnych gmin i podatków lokalnych ostro był krytykowany w owym czasie. Dostrzegano w nim przede wszystkim źródło nierówności finansowych pomiędzy poszczególnymi regionami kraju oraz akcentowano, iż umożliwia stosowanie przez mieszkańców różnych uników podatkowych, które prowadziły do stałego ubożenia władz lokalnych. Wskazywano również, iż system podatków lokalnych stawał się coraz bardziej nieefektywny, gdyż koszty ściągania ich pochłaniały znaczną część wpływów¹³.

11. E. Buglione: *Podatki lokalne we Włoszech*, ... op. cit., str. 31.

12. E. Bulione, F. Merloni, V. Santantonio, L. Torchia: *L'Italie w: La reforme des collectives locales en Europe* Paris 1983, str. 46.

13. B. Kudrycka: *Reformy finansów lokalnych we Włoszech*, (w:) *Finanse lokalne w wybranych krajach socjalistycznych i kapitalistycznych*, Białystok 1989, str. 214.

Krytyka ta przyczyniła się do przeprowadzenia reformy podatkowej w 1972 roku. W wyniku tej reformy scentralizowano dochody podatkowe jednostek lokalnych, co wcale nie oznaczało ustabilizowania włoskiego systemu finansów lokalnych. Jednakże zlikwidowano prawie wszystkie podatki lokalne, utrzymując jedynie podatki nieistotne dla ogółu bieżących dochodów gmin (np. podatek od posiadania psów). Wpływy z podatków własnych gmin zastąpiono dotacjami z budżetu państwa, które z założenia miały stanowić ekwiwalent uprzednich wpływów podatkowych. Ostatecznie doprowadzono do sytuacji, w której ponad 90 % dochodów gmin pochodziło z dotacji państwowych. Tylko od 1972 do 1974 roku dochody z podatków lokalnych zmniejszyły się więc z 15% do 6.3% w ogólnych wpływach finansowych gmin, a redukcja ta w dalszych latach dalej się pogłębiała (zob. Tabelę nr 1).

Zdaniem Enrico Buglione reforma ta nie pozbawiona była pewnych błędów tkwiących w niej samej. Po pierwsze nie dawała możliwości wyrównywania różnic: jedynym kryterium jakie przyjęto, była wysokość dochodów utraconych przez gminę w wyniku zniesienia podatków lokalnych. Po drugie, nie wprowadzała ona żadnego mechanizmu, który by zapewnił, że przekazywane pieniądze dotrą do najbardziej potrzebujących gmin. Po trzecie, nie zawierała przepisów gwarantujących odpowiedzialność gmin za właściwe wykorzystanie przekazywanych im pieniędzy. Efekt końcowy był taki, że pożyczający pieniądze na wydatki bieżące samorząd lokalny całkowicie wymknął się spod kontroli. Koszty obsługi zadłużenia spowodowały, że budżety władz lokalnych stawały się coraz bardziej nieelastyczne, czasem wręcz na pograniczu paraliżu. Wiele gmin znalazło się w sytuacji, w której musiały zwiększać poziom zadłużenia jedynie po to, aby spłacać odsetki od wcześniejszych długów¹⁴. Ponieważ władze lokalne utraciły możliwość podnoszenia wysokości podatków własnych i opierały się na limitowanych dotacjach rządowych, praktycznie bieżący, deficyt budżetowy tych jednostek stawał się coraz głębszy.

14. E. Buglione: *Podatki lokalne we Włoszech*... op. cit., str. 32.

szy i coraz bardziej powszechny. Rodziło to konieczność przeprowadzenia dalszych reform w systemie finansów lokalnych.

Tabela 1. Dochody z podatków na szczeblu centralnym i lokalnym jako procent ogólnych wpływów podatkowych¹⁵.

Lata	Rząd Centralny	Władze lokalne
1970	85,9	14,1
1971	85,8	14,2
1972	85,0	15,0
1973	89,2	10,8
1974	93,7	6,3
1975	94,4	5,6
1976	94,5	5,5
1977	95,1	4,9
1978	96,0	4,0
1979	95,8	4,2
1980	95,5	4,5
1981	95,4	4,6
1982	95,8	4,2
1983	94,0	6,0
1984	94,4	5,6
1985	94,4	5,6
1986	94,1	5,9
1987	94,3	5,7
1988	94,4	5,6
1989	93,6	6,4

15. Na podstawie danych przedstawionych w artykule A. Frascini: *Financing Communal Government in Italy*, op. cit., str. 80.

W 1977 roku rząd dekretami zwanymi dostosowawczymi zreformował system finansów lokalnych, natomiast ustawa Nr 43 z 1978 r. zreorganizowała państwowy system dotacji finansowych. Na początku państwo przejęło na siebie zadłużenie gmin. Następnie ograniczono bieżące i inwestycyjne wydatki gmin poprzez wprowadzenie ustalanych centralnie, nieprzekraczalnych limitów na te wydatki. Ograniczono również liczbę ulg kredytowych dla władz lokalnych, a potem wprowadzono, szczegółowe limity kredytowe. Po tych zmianach gminy i prowincje mogły zaciągać pożyczki tylko na cele inwestycyjne. Dochody z pożyczek zaciąganych przed 1977 rokiem zastąpione zostały dotacjami rządowymi z wyrównaniem odpowiedniego stopnia inflacji. W konsekwencji wszystko to przyczyniło się do zwiększenia zakresu dotacji państwowych, co ostatecznie doprowadziło do przekroczenia magicznej cyfry 90% wpływów do budżetów gminnych pochodzących z dotacji. Ten wysoki procent stawiał Włochy na pierwszym miejscu pod względem wielkości dotacji państwa w stosunku do ogólnych dochodów samorządu terytorialnego wśród rozwiniętych krajów europejskich (zob. Tabela nr 2). Takiej finansowej centralizacji towarzyszyła również, szczegółowo realizowana przez państwowe organy skarbowe, kontrola wydatków gmin. Ograniczało to praktyczne realizowanie w sposób samodzielny zdecentralizowanych zadań własnych gmin. W literaturze można nawet spotkać się z twierdzeniem, iż w ostatecznym efekcie przeczyło to każdemu rozumieniu autonomii gmin.

Tabela 2. Udział różnego rodzaju dochodów w całości budżetów lokalnych w wybranych krajach europejskich¹⁶

	Podatki lokalne		Opłaty za usługi		Dotacje celowe	
	1978	1986	1978	1986	1986	1986
Dania	43	50	20	23	4	23
Norwegia	63	57	6	9	5	27
Szwecja	45	41	16	20	4	21

Finlandia	41	39	16	15	21	-
Anglia	23	29	12	13	24	20
Holandia	2	2	4	5	29	59
Francja	32	35	9	9	21	15
Włochy	7	10	4	9	53	
Grecja	8	10	35	26	18	17
Węgry		31		11		50

Reformy lat 70 miały przyczynić się do osiągnięcia dwóch celów: uproszczenia systemu podatkowego oraz umocnienia instrumentów polityki makroekonomicznej. Argumentowano, iż chociaż zmniejszy się samodzielność finansową gmin to jednakże przyczyni się to do zmniejszenia nadużyć i wykroczeń podatkowych oraz wyrównania dystrybucji środków finansowych pomiędzy gminami. Cele te jednak nie zostały w pełni osiągnięte, chociażby dlatego, że wysokość dotacji rządowych przeznaczanych gminom, zastąpiła w praktyce wcześniej ukształtowaną wysokość dochodów osiąganych z podatków lokalnych. W literaturze można spotkać również twierdzenie, iż reforma ta nie ustabilizowała systemu podatków lokalnych odkładając jedynie na później potrzebę zdefiniowania rodzajów podatków, za które władze samorządowe powinny być odpowiedzialne¹⁷.

W latach osiemdziesiątych korzystano z instrumentów finansowych ukształtowanych reformą lat 70-tych, oraz wprowadzono nowe instrumenty wzmacniające przyjęty model finansów lokalnych. Do nich zaliczyć należy m.in. centralny fundusz wyrównawczy, zasadę płacenia przez użytkowników minimum udziału w kosztach wynikających ze szczególnych potrzeb usług publicznych, wprowadzenie nowych podatków lokalnych itd.

16. Dane zaczerpnięte z artykułu P. Swianiewicza: *Samorząd lokalny w krajach europejskich*, opubl. (w:) Wspólnota, Nr 18, 1993 r.

17. A. Fracchini: *Financing Comunal Government in Italy...* op. cit... str. 84.

3. Dochody gmin włoskich

Obecny budżet gminny zasilany jest z trzech podstawowych źródeł dochodów: podatków i opłat lokalnych, dotacji i dochodów nie pochodzących z podatków

Tabela 3. Ogólne wydatki na administrację publiczną w procentach¹⁸

Lata	Rząd Centralny	Regiony	Prowincje i Gminy	Inne organy administracji	Ogólnie
1980	37,8	4,6	13,4	44,2	100
1981	38,7	3,6	12,3	45,4	100
1982	40,6	4,4	11,5	43,5	100
1983	41,4	4,2	10,4	44,3	100
1984	42,9	4,1	10,3	42,7	100
1985	42,3	4,2	10,6	42,9	100
1986	42,7	4,2	10,3	42,8	100
1987	42,4	4,3	10,4	42,9	100
1988	42,7	4,3	10,1	42,9	100
1989	43,3	4,2	10,1	42,4	100

ad 1) Do podatków i opłat lokalnych, których wysokość ustalana jest uchwałami rad gminnych zaliczyć można:

a) podatek od dochodów z nieruchomości, w szczególności od nabycia nieruchomości; niezależnie czy nastąpiło to drogą zawarcia umowy kupna - sprzedaży, czy w drodze darowizny, czy wreszcie dziedziczenia,

b) podatek od osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, w szczególności od prowadzenia biznesu, rzemiosła i wyko-

18. Dane zaczerpnięte z artykułu A. Fracchini: *Financing Communal Government in Italy...* op. cit., str. 80.

nywania zawodu (*Iciap*), naliczany według powierzchni zabudowy, według rodzaju działalności i rodzaju obszaru (strefy urbanistycznej). Podatek ten wprowadzono w 1989 roku i od roku 1990 jest uzależniony również od dochodu podatnika,

c) podatek od reklamy; wymagany od wszystkich rodzajów reklamy, zarówno pisemnej, wizualnej jak i radiowej, z pominięciem plakatów służących użyteczności publicznej, o treści niekomercyjnej,

d) podatek od posiadania psów, zwany podatkiem od kłów; składający się ze zróżnicowanych stawek, których zasady określone są przez rząd centralny w zależności od psiej populacji,

e) dopłata do zużycia energii elektrycznej do 1,000 kW siły w nieruchomościach o mieszkalnym i niemieszkalnym charakterze,

f) gminny podatek od nieruchomości komunalnych, a więc np. za wynajęcie miejsca i dzierżawę placów publicznych stanowiących majątek komunalny,

g) opłaty za wydawanie zezwoleń, w szczególności koncesji i licencji na prowadzenie działalności komercyjnej,

h) podatek od odprowadzania ścieków (nieruchomości mieszkalne),

i) podatek od odprowadzania ścieków (nieruchomości przeznaczone na działalność gospodarczą),

j) opłaty gminne od usług administracyjnych, np. opłaty urbanizacyjne związane z wydawaniem pozwoleń budowlanych,

k) podatek od korzystania z usług i dóbr publicznych.

Wysokość dochodów własnych osiągnięta z tych podatków i opłat nie jest zbyt duża: w 1988 dochody z podatków gminnych wynosiły 6,987.2 bilionów lirów, co stanowiło 14.5 % ich bieżących dochodów i 2.7 % ogólnych dochodów pochodzących z podatków. W 1989 roku, w wyniku wprowadzenia podatku lokalnego od prowadzenia biznesu i innej działalności komercyjnej, dochody z podatków lokalnych wzrosły o 35 % w stosunku do roku 1988 i ogólnie wyniosły 9,439 bilionów lirów, co stanowi 17.5 % bieżących dochodów gmin i 3.2 % ogólnych wpływów podatkowych (zob. Tabelę Nr 4).

Dotacje nadal są głównym źródłem finansowania gmin włoskich. Tak więc od reformy podatkowej lat 70, aż po dzień dzisiejszy, rząd centralny odgrywa kluczową rolę w finansowaniu gmin. Z tym że obecnie rząd dostarcza około 60 % dochodów gminom, podczas gdy na początku lat 70 przekraczano w ten sposób 90 % dochodów gmin. Wśród rządowych dotacji przyznawanych gminom wyróżniamy trzy ich rodzaje: dotacje zwykłe, dotacje wyrównawcze, dotacje rozwoju inwestycji lokalnych.

ad 1) Wysokość dotacji zwykłych jest corocznie określana w prawie budżetowym i w 1991 roku wynosiła 14,810 bilionów lirów. Dotacje te rozdzielane są wśród gmin na podstawie kwot przyznanych w roku poprzednim (z użyciem kryteriów związanych z wydatkami w przeszłości), powiększonych lub pomniejszonych w stosunku procentowym określonym ustawą. Dotacje te mają charakter ogólny, a nie celowy, przeznaczane są na finansowanie świadczeń i usług, które wszystkie gminy muszą realizować. Jednakże w 1990 roku dekretem ministra wskazano na określone priorytety, które powinny być stosowane przy wykorzystywaniu tych dotacji. Zdaniem Ministra pierwszeństwo mają więc wydatki osobowe przeznaczone na płace pracowników zatrudnionych przez gminy oraz na pokrycie długów zaciągniętych na świadczenia, które nie mogą być sfinansowane przez dotację rozwoju inwestycji lokalnych.

Tabela 4. Zestawienie bieżących dochodów gmin w procentach¹⁹

Lata	Podatki lokalne	Dotacje		Dochody nie pochodzące z podatków	Ogólnie
		Rządu Centralnego	Inne		
1970	56,8	20,3	4,8	18,1	100
1971	54,7	23,2	5,2	16,9	100
1972	54,2	21,9	5,2	18,7	100
1973	36,4	40,9	5,4	17,3	100

1974	18,0	58,3	6,0	17,7	100
1975	17,8	64,6	6,3	11,3	100
1976	15,4	59,9	6,0	18,7	100
1977	15,1	59,9	5,1	19,9	100
1978	10,6	75,9	2,8	10,7	100
1979	11,0	75,0	3,4	10,6	100
1980	11,3	69,1	6,5	13,1	100
1981	12,0	70,1	5,1	12,8	100
1982	12,8	64,0	10,3	12,9	100
1983	20,1	57,3	9,0	13,6	100
1984	13,1	63,4	9,0	14,5	100
1985	12,2	63,6	9,1	15,1	100
1986	12,9	63,6	8,6	14,9	100
1987	13,1	64,1	8,5	14,3	100
1988	14,3	62,3	8,6	14,8	100
1989	17,5	57,5	8,0	17,0	100

ad 2) Dotacje wyrównawcze. Wysokość ich ustalana jest corocznie w prawie budżetowym i w 1991 roku wynosiła 6,544 bilionów lirów. Podział tych dotacji następuje częściowo pomiędzy wszystkimi gminami a częściowo pomiędzy tylko niektórymi. Podział dotacji wyrównawczych pomiędzy wszystkie gminy następuje według zbiorczych kryteriów, wedle których bierze się pod uwagę sumę tej dotacji przekazaną w roku poprzednim, liczbę ludności i odwrotność

19. Dane zaczerpnięte z artykułu A. Fraschini: *Financing Communal Government in Italy...* op. cit., str. 82.

dochodów prowincji, do której gmina należy, liczonych per capita. Podział dotacji wyrównawczej tylko pomiędzy niektórymi gminami zależy od tego, czy gminy te charakteryzuje szczególna sytuacja uzasadniająca ich przyznanie. Gminie zostanie więc przyznana szczególna dotacja wyrównawcza, o ile:

- dotacje tej gminy per capita (zwykłe i wyrównawcze) są mniejsze niż pewien procent (w 1991 roku 95%) od średniej, państwowej dotacji liczonej per capita w kategorii demograficznej, do której gmina należy,

- wzrost liczby ludności w danej gminie jest równy lub większy niż 16% (w latach 1981-1987),

- jeżeli sytuacja finansowa gminy jest tak słaba, iż nie pozwala na prowadzenie podstawowych usług lokalnych.

Dotacja wyrównawcza uznawana jest również za dotację o charakterze ogólnym, nie celowym, według tych samych kryteriów, które wprowadzono w 1990 roku dla dotacji zwykłej i może być używana do finansowania nowych usług lub do dofinansowania już istniejących. Generalnie sumy dotacji wyrównawczych nie są nadzwyczajnie wielkie. W 1990 roku dotacje wyrównawcze objęły 96 % ogólnej liczby gmin (7,758). Gminy te otrzymały od 17 milionów lirów do 211,1 miliona lirów. Średnio więc, każdej przyznano około 90 milionów lirów.

Utworzenie dotacji wyrównawczych miało na celu wyrównanie nierówności poziomych wśród gmin i zredukowanie różnic pomiędzy wydatkami per capita występującymi pomiędzy zróżnicowanymi kategoriami gmin (pogrupowanych według liczby ludności), oraz pomiędzy gminami wewnątrz każdej kategorii.

ad 3) Dotacje rozwoju inwestycji lokalnych przydzielane są gminom, prowincjom i związkom gmin górskich. Wysokość ich jest corocznie określana w prawie budżetowym i w 1991 roku wynosiła 11,327 bilionów lirów. Wysokość przydziału tej dotacji naliczana jest w zależności od liczby ludności i kategorii demograficznej do której gmina ta należy. W praktyce określona jest kapitałowo maksymalna kwota (np. w 1991 roku 2,756 lirów) narastająca w zróżnicowany sposób w zależności od kategorii demograficznej gminy, mniejszej od

20,000 mieszkańców. Dotacja ta może być używana tylko na pokrycie i amortyzację kredytów, tak więc należy ją uznawać za dotację celową.

Poza wymienionymi wyżej wpływami, gminom przyznawane są dotacje, których podstawy prawne wynikają z budżetu narodowego lub z budżetów regionalnych. Dotacje te mają charakter celowy, w szczególności na pokrycie wydatków potrzebnych do realizacji określonych usług lub na realizację zadań delegowanych z wyższych szczebli. Te celowe dotacje mogą mieć charakter kwotowy lub wyrównawczy.

W 1989 roku dotacje z rządu centralnego i innych urzędów publicznych wynosiły w sumie 35,249 bilionów lirów, co stanowiło 65.5% ogólnych dochodów gmin. Odpowiednio 88% (30,935 bilionów lirów) pochodziło z rządu centralnego i wzrosły one tylko o 0.5% pomiędzy 1988 a 1989 rokiem, podczas gdy bieżące dochody gmin wzrosły o 8.9%. Zmniejszyło to udział dotacji z rządu centralnego w bieżących dochodach gmin w roku 1989 tylko do 57.5% (zob. Tabela Nr 4).

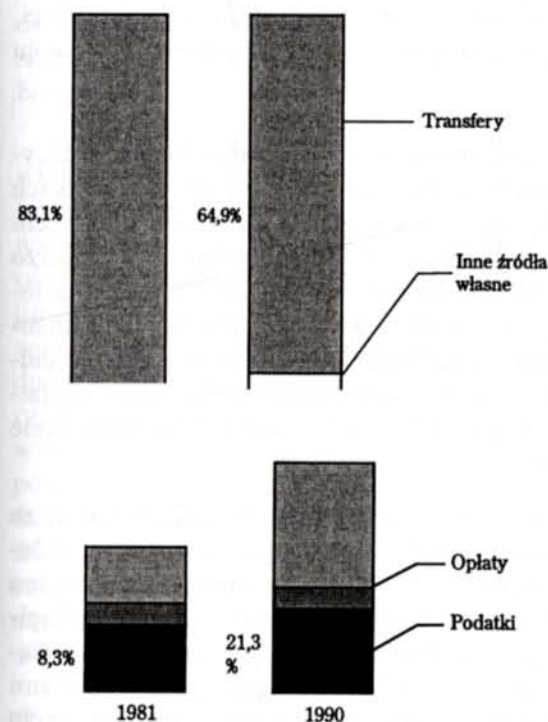
Dochody budżetów lokalnych nie pochodzące z podatków stanowią: opłaty za usługi publiczne, dochody z wydzierżawiania, najmu i obrotu mieniem komunalnym, procent bankowy od oszczędności gmin, etc.,

Dochody nie pochodzące z podatków są ostatnim źródłem bieżących dochodów gmin. W 1989 roku wynosiły one 9,130 bilionów lirów, co stanowiło 17% bieżących dochodów gmin. Pomiedzy 1988 a 1989 rokiem, dochody te wzrosły o 24.5%. Wzrost ten był wynikiem nowej regulacji zmierzającej do powiązania potrzeb poszczególnych kategorii usług z kosztami ich utrzymania tak, aby koszty te, przynajmniej w części, były pokrywane z opłat i składek użytkowników, nawet pod groźbą utraty dotacji wyrównawczej na ten cel.

4. Wydatki gminne

Gminy gromadzą środki finansowe pochodzące z dotacji, podatków lokalnych i innych źródeł, po to aby mieć faktyczne, finansowe

Tabela 5. Dochody bieżące Rzymu w latach 1981 - 1990



możliwości realizowania zadań własnych. Jeszcze przed II wojną światową zadania realizowane przez gminy obejmowały:

- rządową administrację ogólną (rejestrację urodzin, ślubów, zgonów, raporty demograficzne i usługi statystyczne),

- bezpieczeństwo publiczne (w bardzo małym zakresie),

- udostępnianie lokali i nadzór nad personelem w szkolnictwie i kulturze,

- kontrolę higieny i stanu zdrowia (lecz nie szpitalnictwo),

- pomoc biednym, upośledzonym i zdeprawowanym nieletnim,
- roboty publiczne,
- interwencyjną działalność w wypadku klęsk żywiołowych.

Sprawy realizowane przez gminy zawsze więc miały charakter zdecydowanie lokalny (lokalna policja, kontrola higieny, pomoc biednym) lub były to zadania rządowe zlecane do wykonania gminom (prowadzenie ksiąg stanu cywilnego, usługi statystyczne, zabezpieczanie lokali szkołom).

Obecnie poza zadaniami złączonymi do wykonania gminom przez rząd, gminy realizują następujące zadania własne - na które ponoszą wydatki: opiekę socjalną, przedszkoli i szkół podstawowych, rozwój kultury, kanalizację i wodociągi, zmiatanie ulic i wywóz śmieci, kontrolę ruchu drogowego, transport publiczny, wspieranie rozwoju gospodarczego²⁰.

Rozdzielenie, reformą podatkową z lat 70, kompetencji do decydowania o podatkach od kompetencji do decydowania o wydatkach lokalnych, miało ogromny wpływ na wielkość wydatków gminnych. Od kiedy wprowadzono scentralizowany system podatkowy i zaczęto z centrum przydzielać gminom dotacje, administratorzy szczebla lokalnego uznali, że większa część usług lokalnych powinna być finansowana przez rząd centralny, a nie przez mieszkańców gmin. W dalszej kolejności wpłynęło to na niekontrolowane zwiększenie wydatków gminnych - pisze Angela Frascini²¹ - które postawiło wiele gmin na skraju bankructwa.

Ze względu na ten niekontrolowany wzrost wydatków gmin, za absolutny priorytet reformy podatkowej prowadzonej w drugiej połowie lat 70 - tych uznano opanowanie wydatków. Gminom dano jasno do zrozumienia, że rząd przejmuje odpowiedzialność za spłatę kapitału i odsetek od ich długów, jednak towarzyszył temu zakaz zaciągania nowych długów na pokrycie deficytu związanego z wydatkami bieżącymi. Ponadto **ustalono roczne limity wydatków bieżących**. Szczególnie surowe ograniczenia nałożono na wydatki związane z personelem. Stąd po dzień dzisiejszy gminy włoskie przeznaczają tylko około 30% z wydatków bieżących na płace personelu, podczas

20. O zadaniach gmin włoskich i ich organów pisze G. Rolla: *The Relationship Between the Political and Executive Structure in Italian Local Government*, (w:) *Local Government Studies* Nr 1, 1992 r., str. 59-68 oraz B. Kudrycka: *Podział zadań samorządu terytorialnego we Włoszech*, (w:) *Zeszyty Naukowe Filii UW, Prawo, Administracja, Zarządzanie*, Nr 2, 1992 r., str. 193-210.

21. A. Frascini: *Financing Communal Government in Italy...* op. cit., str. 86.

gdzie w Norwegii, Szwecji czy Anglii powyżej 50% wydatków bieżących przeznaczają się na opłacenie pracowników administracji samorządowej (zob. Tab. Nr 5). Reformą podatkową lat 70-tych wprowadzono też limity wydatków na cele inwestycyjne, ustalając maksymalną proporcję kosztu obsługi zadłużenia w stosunku do dochodów bieżących.

Jednakże za regulacją ograniczającą wydatki gmin nie poszły rozwiązania i praktyka dotyczące kontrolowania tych wydatków. I tak już na początku lat 80-tych wystąpiły nadmierne wydatki w poszczególnych sektorach, szczególnie w transporcie. Dotyczyło to ogólnie tych gmin, które nie zdołały utrzymać się w ramach wyznaczonych limitów wydatkowych. Pod koniec lat 80-tych trzeba było nawet wprowadzać specjalne ustawy, aby ponownie pomóc gminom znajdującym się na progu bankructwa. Trudności w otrzymywaniu wiarygodnych i aktualnych informacji od samorządów utrudniały wysiłki w kierunku zrjonalizowania systemu wydatków lokalnych. Biorąc pod uwagę również, iż dotacje centralnego na rzecz gmin miały i nadal mają głównie charakter ogólny (nie celowy), a przyznawanie środków finansowych gminom przez państwo odbywało się przy stosowaniu bardzo ogólnie określonych kryteriów, gminy często dysponowały nimi bardzo rozrzutnie²².

Tabela 6. Wielkość i struktura wydatków lokalnych²³

	Wydatki z budżetu gmin per capita (w\$)	Procent wydatków na inwestycje		Procent wydatków bieżących przeznaczonych na płace pracowników zatrudnionych przez gminy	
		1978	1986	1978	1986
Dania	1950	15	7	47	47
Norwegia	1400	18	12	56	58
Szwecja	2050	20	14	59	54
Finlandia	2250	21	16	33	54

Anglia	1020	17	13	51	52
Holandia	1850	14	10	48	36
Francja	650	39	35	40	39
Włochy	450	36	43	36	39

Dopiero pod koniec lat osiemdziesiątych stało się możliwe wprowadzenie **zasady dopuszczalnych wydatków**, obliczonych na podstawie wykazanych przez gminy kosztów, reprezentacyjnych dla każdej grupy społecznej wobec konkretnych usług o charakterze użyteczności publicznej. Transfery wyrównawcze nadal stanowią stosunkowo niewielką część całkowitej sumy bieżących dotacji dla gmin (31.3% w 1990r.). Osiągnięto jednak znaczne zmniejszenie stopnia zróżnicowania wysokości przekazywanych sum w przeliczeniu na głowę mieszkańca w podobnych do siebie gminach. Ma to prowadzić do wyrównania poziomu wydatków gminnych, w gminach należących do tej samej kategorii pod względem ludności i klasy.

W końcu lat osiemdziesiątych doprowadzono jednak do bardziej racjonalnego systemu finansów lokalnych w gminach. Polegało to przede wszystkim na ograniczeniu nieuzasadnionych wydatków gmin oraz na tym, iż społeczność lokalna w większym stopniu zaczęła bezpośrednio płacić część kosztów bieżących związanych z usługami lokalnymi w postaci opłat.

Dyskusja nad problemem finansów lokalnych trwała jednak nadal. Podkreślano w niej przede wszystkim konieczność ograniczenia zakresu dotacji finansowych na rzecz umacniania autonomii finansowej gmin i większego obciążenia wydatkami gminnymi ich bezpośred-

22. Zob. *Dochody gmin w krajach Europy Zachodniej* wydane w serii *Demokracja lokalna w Europie - Doświadczenia praktyczne*, Europejska Agencja Wspierania Samorządów Lokalnych, Warszawa, 1991, str. 11.

23. Dane zaczerpnięte z artykułu P. Świaniewicza: *Samorząd lokalny w krajach europejskich*, (w:) *Współnota*, Nr 18, 1993 r.

nich użytkowników. Ostatecznie doprowadziło to do reformy samorządu terytorialnego w roku 1990.

5. Wpływ reformy samorządu gminnego z 1990 roku na system finansów lokalnych

Zmiany w systemie samorządu lokalnego wprowadzone ustawą Nr 142 z czerwca 1990 roku uznawane są za najważniejsze i porównywane do reform wprowadzonych Konstytucją 1948 r. Zmiany te zasadniczo wprowadzają gwarantowaną ustawowo autonomię gmin. W literaturze włoskiej można spotkać się z twierdzeniem, że jest to dość późno, jako że aż 20 lat po wprowadzeniu autonomicznych regionów we Włoszech²⁴. Tłumaczy się to jednak tym, że tak długo trwały dyskusje w komisjach parlamentarnych, w parlamencie, wśród ekspertów, lobby samorządowego i kolejnych ekip rządowych. Niewątpliwie problem gwarancji prawnych autonomii lokalnej był przedmiotem długiej i burzliwej dyskusji politycznej.

Ostatecznie ustawą Nr 142, w 1990 roku uregulowano związki pomiędzy politycznymi a wykonawczymi organami władz lokalnych (*giunta* stała się centralnym organem, tworzącym politykę i prawo lokalne i kontrolującym administrację lokalną), relacje pomiędzy urzędnikami a radnymi, administrowanie sprawami lokalnymi, podział zadań pomiędzy różnymi szczeblami samorządu, zarządzanie wielkimi miastami oraz partycypację społeczną. Ustawą tą zagwarantowano lokalną autonomię gminom stanowiąc, iż *Gminy posiadają własne kompetencje decyzyjne w sprawach „lokalnych podatków”*.

Akty wykonawcze do ustawy mają sprecyzować, które podatki będą ściągane przez gminy i na rzecz gmin. Do dzisiaj jednak dyskutowany jest projekt Rozporządzenia Nr 1895 który ma szczegółowo uregulować problem autonomii finansowej gmin. Według tegoż projektu podatek od nieruchomości ma być naliczny według wartości i lokalizacji budynków, niezależnie jednak od tego, czy dotyczy to

24. R.E. Spence: *Institutional Reform in Italy: The Case of Local Government* (w:) *Local Government Studies*, Nr 2, 1993, str. 233.

budynków mieszkalnych czy nie. Podatnikiem ma być właściciel nieruchomości lub dzierżawca. Wartość budynków ustalana będzie według corocznie nowelizowanego katastru budynków, gdzie cena rynkowa zależy od lokalizacji budynku. Wysokość wymiaru podatku ma być ustalana przez gminy w przedziale od 0,3-0,5% wartości budynku, z możliwością podwyższenia wymiaru podatku o 0.05% za każdy kolejny dom i o 0.1% ze względu na szczególne potrzeby budżetu lokalnego. Ustalanie wysokości podatku i jego ściąganie należałoby do kompetencji gmin, w których nieruchomości są zlokalizowane. Co roku ustalane byłyby zwolnienia i ulgi podatkowe, szczególnie w stosunku do nieruchomości użyteczności publicznej należących do państwa lub władz lokalnych.

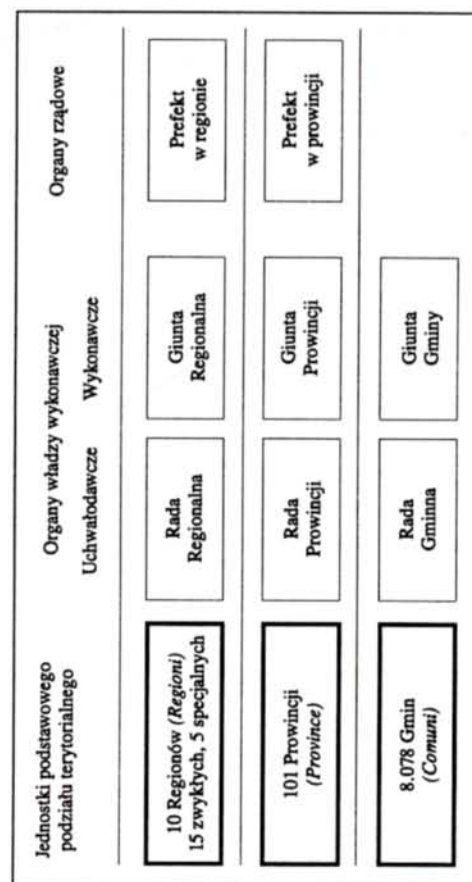
Zdaniem A.Frascini naliczanie podatku od nieruchomości powinno być uzależnione nie tylko od wartości nieruchomości, lecz także od wysokości dochodów pochodzących z wynajmu ich, a płacić powinien wynajmujący. Taki podatek związany byłby z korzystaniem z takich świadczeń jak: dostawy wody, wywóz śmieci, oczyszczanie ulic, oświetlenie. Dzięki temu można byłoby zlikwidować podatek od usług świadczonych w dzielnicach mieszkalnych i niemieszkalnych. Taki podatek nie nakreślałby efektu spirali w wydatkach władz lokalnych, ponieważ nakreślałby rzeczywiste możliwości finansowe wyboru skali wydatków.

Poza podatkiem od nieruchomości, Projekt Rozporządzenia Nr 1895 proponuje wprowadzenie podatku od usług lokalnych świadczonych na terenach przemysłowych (Isco) i odpowiednie zlikwidowanie opłat i podatków lokalnych. Przede wszystkim proponuje się zlikwidowanie podatku od działalności gospodarczej, przemysłowej i rzemieślniczej, opłat za koncesje na działalność przemysłową, opłat za miejsca na targowiskach etc.

Dotychczas proponowane zmiany przepisami wykonawczymi, moim zdaniem nie gwarantują pełnej autonomii finansowej władz lokalnych, tak jak to przewidziano ustawą Nr 142. W teorii często podkreśla się, iż warunkiem rzeczywistej samodzielności władz lokalnych, jest zagwarantowanie co najmniej 50% dochodów gmin pochodzących ze źródeł własnych. Proponowana regulacja nie może tego

zagwarantować. Poza tym dochody własne gmin powinny być różnicowane przez same władze lokalne dzięki tzw. swobodnym manewrom związanym z ich ściąganiem (ulgi, zwolnienia, itd.). W praktyce jednak nadal, jedynie prawnie określona swoboda w ustalaniu wysokości opłat podatkowych (wewnątrz pewnych limitów ustalanych ustawodawstwem krajowym) jest głównym sposobem, korzystania z fiskalnych kompetencji władczych gminy. Stąd wydaje się, że jeszcze jest za wcześnie, aby mówić o finansowej autonomii gminy włoskiej.

Stan prawny na dzień 1 III 1996 r.



Źródło: opracowanie własne

Struktura władzy lokalnej i organów rządowych w terenie we Włoszech

FINANSE KOMUNALNE WE FRANCJI

1. Wprowadzenie

Francja jest krajem, w którym władza lokalna przeszła w ostatnich dwudziestu latach głębokie przemiany. Z jednego z najbardziej scentralizowanych państw Europy, przepełnionego „duchem napoleońskim”, dzięki tzw. reformom decentralizacyjnym lat 1982-1983, kraj ten stał się przykładem jednego z najbardziej zdecentralizowanych państw na naszym kontynencie. Francja pozostawała przy tym przez cały czas krajem unitarnym. Pomimo więc faktu, że scentralizowany system władzy we Francji został zlikwidowany przed kilkunastu laty, zdaniem autora warto przedstawić sytuację władzy i finansów komunalnych w tym systemie, jako tło dla charakterystyki tych zagadnień w systemie zdecentralizowanym. Odrębne uwagi zostaną poświęcone też reformom decentralizacyjnym i sposobowi ich wprowadzania, gdyż przechodzenie od skrajnej centralizacji do głębokiej decentralizacji jest problemem nie tylko interesującym poznawczo, lecz także bardzo ważkim praktycznie. Z tych właśnie względów opracowanie dotyczące finansów komunalnych we Francji jest z założenia znacznie obszerniejsze, niż prace poświęcone temu zagadnieniu w innych krajach z gospodarką rynkową. Opracowanie to dotyczy bowiem jakby dwóch różnych krajów: Francji scentralizowanej i Francji zdecentralizowanej.

2. Ogólna charakterystyka systemu samorządu terytorialnego i władzy lokalnej we współczesnej Francji. Miejsce gminy w tym systemie

2.1 Podział terytorialny Francji a struktura samorządu terytorialnego

Terytorium Francji dzieli się na gminy, kantony, obwody (arrondissements), departamenty i regiony. Gminy, departamenty i regiony

mają status związków (wspólnot) lokalnych (collectivités locales). Kantony i obwody są wyłącznie okręgami administracyjnymi, istotnymi dla realizacji określonych zadań, nie wyposażonymi we własne organy ani służby. Gminy i departamenty (a także kantony i okręgi) powstały w końcu XVIII w. i w prawie niezmiennym kształcie przetrwały po dzień dzisiejszy. Względnie nową instytucją są natomiast regiony, które jako związki lokalne istnieją od 1983 r. Na początku lat dziewięćdziesiątych istniało we Francji 26 regionów, z czego 22 w Europie, 100 departamentów (96 w Europie) oraz 36.760 gmin (w tym 36.548 w Europie). Liczba gmin ulega ustawicznym, chociaż niewielkim zmianom. Wiąże się to z próbami ich łączenia, co jest mało skutecznym środkiem racjonalizacji podziału kraju na tym szczeblu. Podział Francji na gminy jest powszechnie krytykowany. Jednakże przywiązanie społeczeństwa francuskiego do swoich gmin, do „trójkolorowej szarfy własnego mera”¹ oraz afirmacja przez część nauki francuskiej aktualnego kształtu gmin, mimo wszystkich ich wad, nie pozostają bez wpływu na postawę ustawodawcy, który zamiast gruntownej reformy podziału administracyjnego na szczeblu gminnym, wybrał metodę drobnych retuszów, mających na celu wzmocnienie gmin drogą ich grupowania.²

2.2 Aktualna struktura władz lokalnych we Francji

Po reformach decentralizacyjnych z lat 1982-83 na wszystkich szczeblach podziału terytorialnego Francji (gminy, departamenty i regiony) działają odpowiednie rady, zwane czasami dla szczebla regionalnego zgromadzeniami. Są one wyłaniane w wyborach powszechnych. Rady lokalne spełniają rolę lokalnych parlamentów i mają głównie kompetencje uchwałodawcze.

Według założeń reform decentralizacyjnych, wspomniane rady powołują na wszystkich szczeblach własne organy wykonawcze (egze-

1. Pisze o tym m.in. A. Peyrefitte, *Le mal français*. Paris 1976.

2. Zob. szerzej: E. Ruśkowski, *Kierunki zmian podziału administracyjnego Francji*. „Państwo i Prawo” 1981, nr 4, s. 84-90

kutywy) w postaci: merów w gminach, przewodniczących rad generalnych w departamentach i przewodniczących rad regionalnych w regionach. Ich kompetencje można sprowadzić do wykonywania uchwał odpowiednich rad oraz kierowania administracją i publicznymi służbami lokalnymi na danym terenie. Organy wykonawcze podlegają bezpośrednio swoim radom, nie występuje tu natomiast - podobnie jak w systemie samych rad - podporządkowanie pionowe. Obok tej jasno nakreślonej struktury zdecentralizowanej władzy lokalnej w terenie występują także organy administracji rządowej, które można traktować jako administrację zdecentralizowaną. Należą do nich komisarze Republiki w departamentach i regionach. Spełniają oni rolę przedstawicieli rządu na danym terenie, podlegają im rządowe służby publiczne, wykonują także kontrolę legalności działania władz publicznych. Jedynie w kilku wyraźnie określonych sprawach finansowych (nieuchwalenia budżetu przez radę danego związku lokalnego w wymaganym czasie, uchwalenia budżetu lokalnego z naruszeniem zasady równowagi realnej, stwierdzenia określonego deficytu w wykonaniu budżetu roku ubiegłego oraz niezamieszczenia lub zamieszczenia w niewystarczającej wysokości wydatków obligatoryjnych w budżecie danego związku lokalnego) komisarze Republiki można traktować jako organy nadzoru nad władzami lokalnymi.

Strukturę organów władzy lokalnej (zdecentralizowanych) i organów rządowych w terenie (zdecentralizowanych) przedstawia wykres, zamieszczony na następnej stronie opracowania³ (ryc. 1).

2.3 Miejsce gminy i finansów komunalnych w systemie samorządu terytorialnego współczesnej Francji

Najbardziej zobiektywizowanymi czynnikami świadczącymi o roli gmin i ich finansów w systemie organizacyjnym państwa i samorządu terytorialnego są funkcje (zadania) przypisane im przepisami prawa oraz wielkość budżetów gmin, na tle funkcji i budżetów innych

3. Zob. szerzej: E. Ruśkowski, *Uwagi o nowej strukturze władz lokalnych we Francji*. „O-M-T” 1987, nr 7, s. 27-30

Jednostki podstawowego podziału terytorialnego	Organy władzy wykonawczej		Organy rządowe
	Uchwałodawcze	Wykonawcze	
Regiony (22)	Rada (zgromadzenie) regionalna	Przewodniczący rady regionalnej	Komisarz Republiki w regionie
Departamenty (101)	Rada departamentalna (generalna)	Przewodniczący rady generalnej	Komisarz Republiki w departamencie
Gminy (ok. 36.500)	Rada gminna (komunalna)	Mer	

źródło: opracowanie własne

(ryc. 1) Struktura władzy lokalnej (zdecentralizowanych) i organów rządowych w terenie (zdecentralizowanych) we Francji

związków publicznych. Znaczenie gmin na tle innych związków publicznoprawnych we współczesnej Francji dobrze oddaje **zestawienie funkcji wspólnot lokalnych**, zaczerpnięte z pracy: *Demokracja lokalna we Francji*. Paryż 1990, s. 21-25. (ryc. 2).

Drugim czynnikiem, świadczącym o roli gmin i ich finansów we współczesnej Francji jest wielkość budżetów gmin, na tle budżetu Państwa i innych związków publicznoprawnych. Na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, jeżeli wielkość budżetów wszystkich związków lokalnych przyjąć za 100, wielkości budżetów poszczególnych związków lokalnych kształtowały się w przybliżeniu na następującym poziomie:

- gminy - ponad 50%;
- zgrupowania gmin - ok. 12,8%;
- departamenty - ok. 24%;
- regiony - ok. 5%;
- inne - ok. 8%.

W stosunku do budżetu Państwa w 1990r. wydatki budżetów wymienionych jednostek lokalnych stanowiły 46%. Tak więc wydatki budżetów gmin kształtowały się na poziomie przekraczającym 23% wydatków budżetu Państwa.⁴

3. Ogólna charakterystyka i ocena finansów lokalnych we Francji przed reformami decentralizacyjnymi

Stan finansów lokalnych we Francji w końcu lat siedemdziesiątych powszechnie oceniany był negatywnie.⁵ Na tę ocenę składają się zwłaszcza stosunkowo niewielki zakres uprawnień związków lokalnych w ich gospodarce finansowej, zbyt niskie - w stosunku do po-

4. Dane powyższe pochodzą z pracy R. Muzellec, *Finances locales*. Paris 1995, s. 1-3 oraz obliczeń własnych autora.

5. Por. np. P. Guerrier, D. Bauchard, *Ekonomie financiere des collectivités*, Paris 1972; E. Ruśkowski, *Podstawowe problemy prawne finansów lokalnych we Francji*, Białystok 1983.

(ryc. 2) Funkcje wspólnot lokalnych

DZIEDZINA I ŹRÓDŁA	GMINA	DEPARTAMENT	REGION	PAŃSTWO
Planowanie Zagospodarowania Ustawa z 29.07.1982 dotycząca reformy planowania Ustawa z 7.01.1983 (art. 27 i kolejne)	Porozumienia międzygminne o rozwoju i zagospodarowaniu	Programy pomocy w zagospodarowaniu wiejskim	Konkurs na sporządzenie planu narodowego. Plan regionalny	Plan narodowy
Urbanizacja Ustawa z 7.01.1983 (art. 35 i kolejne)	Propozycje lub konsultacje poszczególnych problemów		Ogólne zasady urbanizacji, poszczególne problemy. Schemat wykorzystania morza	
	Główny schemat urbanizacji (sporządzony przez związki międzygminne)	Uczestniczące w sporządzaniu schematu		Uczestniczący w sporządzaniu schematu Kontrola
	Zezwolenia dotyczące zajmowania terenów			Zezwolenia dotyczące zajmowania terenów
Mieszkania Ustawa z 7.01.1983 (art. 76 i kolejne)	Lokalny program mieszkaniowy	Określenie priorytetów w dziedzinie mieszkaniowej		Poparcie podań o przyznanie pomocy
		Przydzielenie pomocy państwowej	Pomoc uzupełniająca działania rządowe. Wybór priorytetów	

DZIEDZINA I ŹRÓDŁA	GMINA	DEPARTAMENT	REGION	PAŃSTWO
Transport Ustawa o kierunkach rozwoju transportu wewnętrznego z 30.12.1982 roku	Plan sposobu przemieszczania się ludności na terenie miast. Służby transportu publicznego ludności	Główne schematy infrastruktury		Regularne pozamiejskie służby transportu o znaczeniu krajowym. Policja do spraw handlowego transportu drogowego. Sieć kolei państwowych.
		Plan departamentalny dotyczący transportu ludności. Regularne pozamiejskie służby transportu ludności	Plan regionalny dotyczący transportu ludności. Regionalne pozamiejskie służby transportu ludności	
Ustawa z 22.07.1983 r. (art. 28 i kolejne)		Organizacja i funkcjonowanie transportu szkolnego		
Ustawa z 22.07.1983 r. (art. 5 i kolejne)	Porty turystyczne: indywidualny regulamin policyjny	Cywilne porty morskie handlu i rybołówstwa: indywidualny regulamin policyjny	Budowa kanałów i portów rzecznych	Porty morskie, niezależne o znaczeniu krajowym. Porty rzeczne o znaczeniu krajowym. Policja do spraw ochrony rzecznej, policja do spraw nawigacji, policja do spraw wód oraz regulamin zachowania bezpieczeństwa

DZIEDZINA I ŹRÓDŁA	GMINA	DEPARTAMENT	REGION	PAŃSTWO
Środowisko, zabytki, akcja kulturalna. Ustawa z 7.01.1983 roku (art. 6 i kolejne)	Propozycja lub zgoda na utworzenie strefy działań			Strefa ochrony zabytków architektury i zabytków miejskich
Środowisko, zabytki, akcja kulturalna. Ustawa z 29.07.1982 roku (art. 56 i kolejne) Ustawa z 22.07.1983 roku (art. 59 i kolejne) Ustawa z 22.07.1983 roku (art. 12 i kolejne) Edukacja. Ustawa z 22.07.1983 roku (art. 12 i kolejne)		Plan departamentalny szlaków wycieczkowych. Centralna wypożyczalnia książek		Kontrola
	Konserwacja archiwów			
	gminna	departamentalna	regionalna	
	Przedszkola, szkoły podstawowe. Budowa, wyposażenie, utrzymanie i funkcjonowanie. Rozmieszczenie szkół i klas. Wykorzystanie lokali szkolnych na działalność kulturalną i sportową pozalekcyjną	Gimnazja. Budowa, wyposażenie, utrzymanie i funkcjonowanie. Przewidywany program inwestycji	Licea i szkoły specjalistyczne. Budowa wyposażenie, utrzymanie i funkcjonowanie. Przewidywany program inwestycji. Przewidywany schemat szkolenia licealnego i szkół specjalistycznych	

DZIEDZINA I ŹRÓDŁA	GMINA	DEPARTAMENT	REGION	PAŃSTWO
	Organizowanie w lokalach szkół, w godzinach jej otwarcia i za zgodą odpowiednich władz szkolnych, pozalekcyjnej aktywności edukacyjnej, sportowej i kulturalnej			
Szkolenie zawodowe i przyuczanie do zawodu. Ustawa z 07.01.1983 roku (art. 82 i kolejne)	Modyfikacja godzin wejścia i wyjścia uczniów ze szkoły		Wprowadzenie akcji nauki i szkolenia zawodowego	Niektóre akcje o znaczeniu ogólnym
			Regionalny program nauki i szkolenia zawodowego. Klasa regionalna	Pokrywają koszty 10 pozostałych świadczeń
Akcja społeczna i zdrowia. Ustawa z 22.07.1983 roku (art. 32 i kolejne)	Udział finansowy gmin	Wyplacanie dużej liczby świadczeń społecznych		Kontrola zasad przestrzegania higieny. Wczesne wykrywanie chorób nowotworowych
		Służba pomocy dzieciom. Służba departamentalna akcji społecznej. Ochrona sanitarna rodzin i dzieci. Walka z kłęskami społecznymi. Szczepienia		
Organ sprawiedliwości i policja. Ustawa z 07.01.1983 roku (art. 87 i kolejne)				Personel, lokale (wyposażenie organu sprawiedliwości)
	Ewentualna prośba o wprowadzenie systemu państwowego			System policji państwowej na prośbę gmin
				Odpowiedzialność za straty spowodowane przez zbiorowiska

trzeb - dochody tych związków, a także poważne nierówności w sytuacji finansowej poszczególnych gmin, departamentów i regionów.

W latach siedemdziesiątych uprawnienia w zakresie finansów lokalnych należały bowiem w znacznej części do centralnych organów finansowych. Kontrola organów centralnych nad uprawnieniami finansowymi organów gminnych i departamentalnych była bardzo szeroka i rygorystyczna, często mając charakter kontroli wstępnej. W dodatku na miejsce rozluźnionej w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych kontroli administracyjnej została wprowadzona kontrola finansowa i techniczna,⁶ które - według radnych i merów - całkowicie paraliżowały działalność związków lokalnych, krępując inicjatywy i zabijając życie lokalne. Zbyt niskie dochody związków lokalnych w stosunku do ich wydatków prowadziły ponadto do uzależnienia tych związków od organów subwencjonujących, które przyznając środki finansowe, wpływały na ich wykorzystanie. Miało to charakter tzw. nadzoru przez sakiewkę,⁷ tym bardziej niebezpiecznego, że był to nadzór nad „samym życiem lokalnym”.⁸

Zmniejszenie uprawnień związków lokalnych w gospodarce finansowej w ostatnich kilkudziesięciu latach wiąże się także z procesami etatyzacji i nacjonalizacji wielu tradycyjnie lokalnych kompetencji.⁹

Na negatywną ocenę finansów lokalnych we Francji wpływały także zbyt niskie, w stosunku do potrzeb, dochody związków lokalnych. W opinii nauki francuskiej, a także radnych i merów, na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych nie było związków lokalnych w zadowalającej sytuacji finansowej. Unikając zbyt dużych uproszczeń trzeba jednak stwierdzić, że najgorsza była sytuacja gmin peryferyjnych (tzw. gmin-sypialni i gmin centrów dużych aglomeracji, a

6. Zob. P. Lalumiere, *Les Finances publiques*, Paris 1976.

7. C. Wiener, *Aktualne przeobrażenia władzy terenowej we Francji* (w:) *Tendencje rozwoju władzy lokalnej we współczesnym świecie*, Warszawa 1976.

8. Zob. *La reforme des collectivites locales vue de province*, Paris 1980

9. Piszę o tym szerzej (w:) *Stosunki między związkami lokalnymi i administracją centralną w XX w. we Francji*, „Problemy Rad Narodowych” 1983, nr 55.

także sytuacja finansowa wielu małych gmin wiejskich. Względnie korzystna jednak była natomiast sytuacja finansowa małych i średnich miast, a zwłaszcza departamentów.

Niedobory środków finansowych gmin i departamentów wiążą się z jednej strony z niedoskonałym, powszechnie krytykowanym systemem podatków lokalnych, które nie były dostatecznie wydajne, elastyczne i dostosowane do zadań związków lokalnych. Widać to zwłaszcza na tle systemu podatkowego od dochodu. Podatki lokalne mają zresztą ograniczone znaczenie w równoważeniu budżetów gmin i departamentów, gdyż na skutek różnorodnych działań administracji centralnej związki lokalne zostały pozbawione prawie zupełnie własnych podatków pośrednich; lokalne podatki bezpośrednie są natomiast niewystarczające i niedoskonałe.

Z drugiej strony wspomniane braki środków wiązały się z niedostosowaniem zasad i źródeł finansowania do podziału kompetencji władz centralnych. Niemalże powszechnie uważa się, że związki lokalne ponosiły nadmierne ciężary finansowe na rzecz administracji centralnej, m. in. finansując wiele działań ogólnospołecznych, bez odpowiedniej rekompensaty, a zakres finansowania przez gminy i departamenty różnych przedsięwzięć był z reguły szerszy niż odpowiedzialność związków lokalnych w tym zakresie.

Do negatywnej oceny finansów lokalnych we Francji skłaniały także nierówności w sytuacji finansowej poszczególnych związków lokalnych, a zwłaszcza gmin. Nierówności te wynikały z reguły z warunków naturalnych i historycznych, a nie z różnic przedsiębiorczości, zaradności obywateli i władz lokalnych. Pomimo znacznego postępu w budowaniu systemu wyrównywania różnic i redystrybucji finansowej między poszczególnymi związkami lokalnymi, sytuacja w tym zakresie na początku lat osiemdziesiątych była ciągle niezadowalająca.

Wypada tu jednak zaznaczyć, że decentralizacja, nawet ograniczona zakładała, w swej istocie zróżnicowanie sytuacji związków lokalnych, w tym także zróżnicowanie ich rozwoju i bogactwa. To zróżnicowanie jest niejako ceną płaconą za decentralizację. Istota omawianego zagadnienia polega więc nie na potrzebie całkowitego wy-

eliminowania wspomnianego zróżnicowania, lecz na tym, aby nie przekraczało ono określonych granic oraz przynosiło pożądane skutki.

Konkludując powyższą ocenę można stwierdzić, że wiele rozwiązań w zakresie finansów lokalnych we Francji na początku lat osiemdziesiątych przeżyło się, a wiele innych nie sprawdziło się, wywołując negatywne skutki, polegające na poważnym ograniczeniu uprawnień finansowych gmin i departamentów, niedoborach środków lokalnych oraz znacznych i niepożądanych różnicach w ich sytuacji finansowej. Zjawiska te były przejawem kryzysu decentralizacji finansowej we Francji, zwanego potocznie kryzysem finansów lokalnych, który w szczególnie ostrej formie ujawnił się pod koniec lat siedemdziesiątych.¹⁰

4. Wybrane problemy finansów gminnych Francji po 1983 r.

4.1. Ogólna charakterystyka finansowych założeń reform decentralizacyjnych z lat 1982-1983

Chociaż wszystkie ważniejsze partie polityczne we Francji zakładały w swoich programach wyborczych na początku lat osiemdziesiątych reformy decentralizacyjne,¹¹ to jednak program lewicy szedł najdalej, zapowiadając decentralizację „prawdziwą i zuchwałą”. Zaraz po przejściu władzy lewica przystąpiła do realizacji tych założeń. Wyrazem tego są zwłaszcza ustawy z 2 marca 1982 r. o prawach i wolnościach gmin, departamentów oraz regionów¹² oraz z 7 stycznia 1983 r. o podziale kompetencji między gminy, departamenty, regiony i państwo.¹³ Wprowadzają one nowy model stosunków między administracją centralną i związkami lokalnymi oraz znaczne zmiany w

10. Por. np. Lalumiere, jw.; Cathelineau, *Finances publiques*, Paris 1976.

11. Les propositions des principaux partis. „Le Monde” z 11.03.1978 r.

12. Decentralisation. Droits et libertés des communes, des départements et des régions. *Journal officiel* 1982, nr 1512 I.

13. Décentralisation des compétences. Répartition entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. *Journal Officiel* 1983, nr 1512 VII.

finansach lokalnych. Do najważniejszych postanowień wymienionych wyżej ustaw można zaliczyć:

- 1) zniesienie nadzoru administracyjnego, finansowego i technicznego nad związkami lokalnymi;
- 2) wzmocnienie regionów i przekształcenie ich w związki terytorialne;
- 3) wyposażenie rad regionalnych i generalnych (departamentalnych) we własne egzekutywy i zmiana statusu prefektów;
- 4) nowy podział kompetencji między władzą centralną, regionami, departamentami i gminami;
- 5) przyznanie związkom lokalnym ustawowego prawa interwencji w dziedzinie socjalnej i ekonomicznej;
- 6) wprowadzenie nowych zasad odpowiedzialności związków lokalnych oraz ich funkcjonariuszy za podejmowane decyzje;
- 7) powołanie regionalnych izb obrachunkowych jako formy sądownictwa finansowego;
- 8) utworzenie globalnych dotacji inwestycyjnych dla związków lokalnych.

Ze względu na ograniczone ramy objętościowe niniejszego opracowania, niżej zostaną scharakteryzowane ogólnie tylko finansowe założenia zarysowanych wyżej reform decentralizacyjnych.¹⁴

Ustawa z 2 marca 1982 r. wprowadziła zasadę wolnej administracji związków lokalnych. Przejawia się ona w ograniczaniu nadzoru organów centralnych nad związkami lokalnymi oraz likwidacji kontroli celowości działań podejmowanych przez gminy, departamenty i regiony. W zasadzie ograniczony nadzór pozostawiono jedynie w zakresie lokalnej gospodarki finansowej. Różnorodne środki nadzoru mogą być mianowicie uruchamiane w przypadkach: nie uchwalenia

14. Założenia reform decentralizacyjnych we Francji omówiłem szerzej w: *Problemy decentralizacji finansowej we Francji*. „Problemy Rad Narodowych” 1984, nr 59, s. 296 i n.

budżetu przez radę danego związku lokalnego w wymaganym czasie, uchwalenie budżetu lokalnego z naruszeniem zasady równowagi realnej, stwierdzenia określonego deficytu w wykonaniu budżetu roku ubiegłego oraz niezamieszczenia lub zamieszczenia w niewystarczającej wysokości wydatków obligatoryjnych w budżecie danego związku terytorialnego.¹⁵

Ustawa z 7 stycznia 1983 r. wprowadziła nowy podział kompetencji między organami centralnymi (państwowymi), regionami, departamentami i gminami.

Transferom kompetencji powinny - według założeń ustawy - towarzyszyć automatyczne przesunięcia środków, przez co rozumie się przekazanie odpowiednich służb publicznych, ruchomości oraz środków finansowych. W tej ostatniej grupie zakłada się stopniowe przekazywanie związkom terytorialnym niektórych drobnych podatków państwa. Przykładowo w 1983 r. regiony otrzymały podatek od dowodów rejestracyjnych pojazdów. Dopóki odpowiednie podatki nie zostaną przekazane związkom terytorialnym na pokrycie ich nowych kompetencji, dopóty ciężary stąd płynące będą finansowane specjalną dotacją ogólną decentralizacyjną (D.G.D.). Od razu istniała obawa, że jej zakres będzie bardzo szeroki, a okres istnienia stosunkowo długi.¹⁶ Dokładniej zostanie ona omówiona w następnym punkcie opracowania.

Jednym z najważniejszych postanowień omawianych ustaw, co szczególnie podkreśla lewica, jest przyznanie gminom, departamentom i regionom prawa do interwencji w dziedzinie społecznej i gospodarczej. Chociaż orzecznictwo pozwalało dotąd na szerokie interwencje związków lokalnych w życie gospodarcze i społeczne, to jednak takie działania podlegały z reguły kontroli wstępnej oraz musiały

15. Por. J. Moreau, *La Commune et la loi du 2 mars 1982. „L'Actualité Juridique. Droit administratif”* (A.J.D.A.), 1982, nr 5, s. 308-310.

16. Zob. J. Chapuisat: *La répartition des compétences*. A.J.D.A. 1983, nr 2, s. 83.

spełniać liczne dodatkowe warunki.¹⁷ Na mocy ustawy z 7 stycznia 1983 r. gminy mogą odąd podejmować wszelkie interwencje mające na celu wsparcie rozwoju ekonomicznego, ochronę interesów gospodarczych i społecznych ludności oraz zapewnienie działania niezbędnych służb w środowisku wiejskim. Nie jest tu dopuszczalny natomiast udział związków terytorialnych w kapitale spółek lub wszelkich innych jednostek nastawionych na zysk, nie mających na celu wykonywania służb publicznych lub zadań w interesie ogólnym.¹⁸ Gminy nie mogą przyznawać zaliczek ani gwarantować pożyczek przekraczających wysokość ustaloną dekretem Rady Stanu.¹⁹ Jest oczywiste, że interwencje związków lokalnych muszą także respektować normy wspólnoty europejskiej²⁰, ogólne zasady prawa²¹ i postanowienia planu w zakresie zagospodarowania terytorium. W świetle nowych przepisów możliwe jest jednak przyznawanie przez gminy bezpośredniej pomocy finansowej jednostkom działającym na ich terenie, w tym przedsiębiorstwom będącym w trudnej sytuacji finansowej. Trzeba tu zaznaczyć, że korzystanie z tego przepisu może być dla związków terytorialnych tyleż atrakcyjne, co niebezpieczne. Grozi to bowiem przejęciem przez nie w znacznej części ciężarów walki z kryzysem ekonomicznym i bezrobociem. Niesie to dodatkowe zagrożenie dla równowagi finansowej związków lokalnych. Aby zniesienie nadzoru nad związkami terytorialnymi nie przerodziło się w anarchię lokalną, wprowadzono nowy rodzaj odpowiedzialności tych związków przed różnymi trybunałami. W myśl ustawy z 7 stycznia 1983 r. kontrolę legalności działań związków lokalnych sprawują reprezentanci władzy centralnej. Jeśli uznają oni określone akty tych związków za nielegalne, mają prawo zaskarżyć je do trybunału admi-

17. Zob. np. Ruśkowski, *Podstawowe problemy...*, cyt. wyd., s. 58 i nast.

18. Patrz Moreau, op. cit., s. 329.

19. Art. 5 ustawy z 7.01.1983 r.

20. Chodzi tu zwłaszcza o art. 92-94 Traktatu rzymskiego, dotyczące dopuszczalności pomocy finansowej dla przedsiębiorstw.

21. Chodzi tu o zasady wolności handlu i przemysłu oraz równości obywateli wobec prawa.

nistracyjnego. W przypadku niedopełnienia przez związki terytorialne określonych obowiązków w zakresie gospodarki finansowej (nieuchwalenie budżetu lokalnego w wymaganym czasie, uchwalenie budżetu deficytowego, nieuwzględnienie wydatków obligatoryjnych) reprezentant władzy centralnej może, po wydaniu postanowienia przez regionalną izbę obrachunkową, rozstrzygać te sprawy z urzędu. Dodajmy do tego, że izby obrachunkowe spełniają w szerokim zakresie kontrolę rachunków związków terytorialnych, a przedstawiciele władz lokalnych mogą być pociągani do odpowiedzialności przez Trybunał Dyscypliny Budżetowej i Finansowej. Toteż niektórzy autorzy nazywają aktualną sytuację „władzą sędziów nad gminami, departamentami i regionami”.²² Zależności w tym zakresie przedstawia wykres zamieszczony na następnym stronie (ryc. 3).

W zakresie odpowiedzialności sądowej związków lokalnych zupełnie nową instytucją są wspomniane wyżej regionalne izby obrachunkowe. Niektórzy autorzy widzą w nich formę sądownictwa administracyjnego²³, inni - zupełnie oryginalne sądy finansowe.²⁴ Kompetencje regionalnych izb obrachunkowych można sprowadzić do osądzania rachunków organów wykonawstwa kasowego (les comptables) związków terytorialnych²⁵ oraz czuwanie nad dobrym opracowaniem budżetów tych związków; zwłaszcza ta grupa kompetencji jest oryginalna i nowatorska. Polegają one na ustalaniu przez regionalne izby obrachunkowe, w określonych sytuacjach²⁶, na wniosek reprezentanta władzy centralnej, sytuacji faktycznej oraz - w przypadku jej

22. Zob. np. Moreau, op. cit., s. 308.

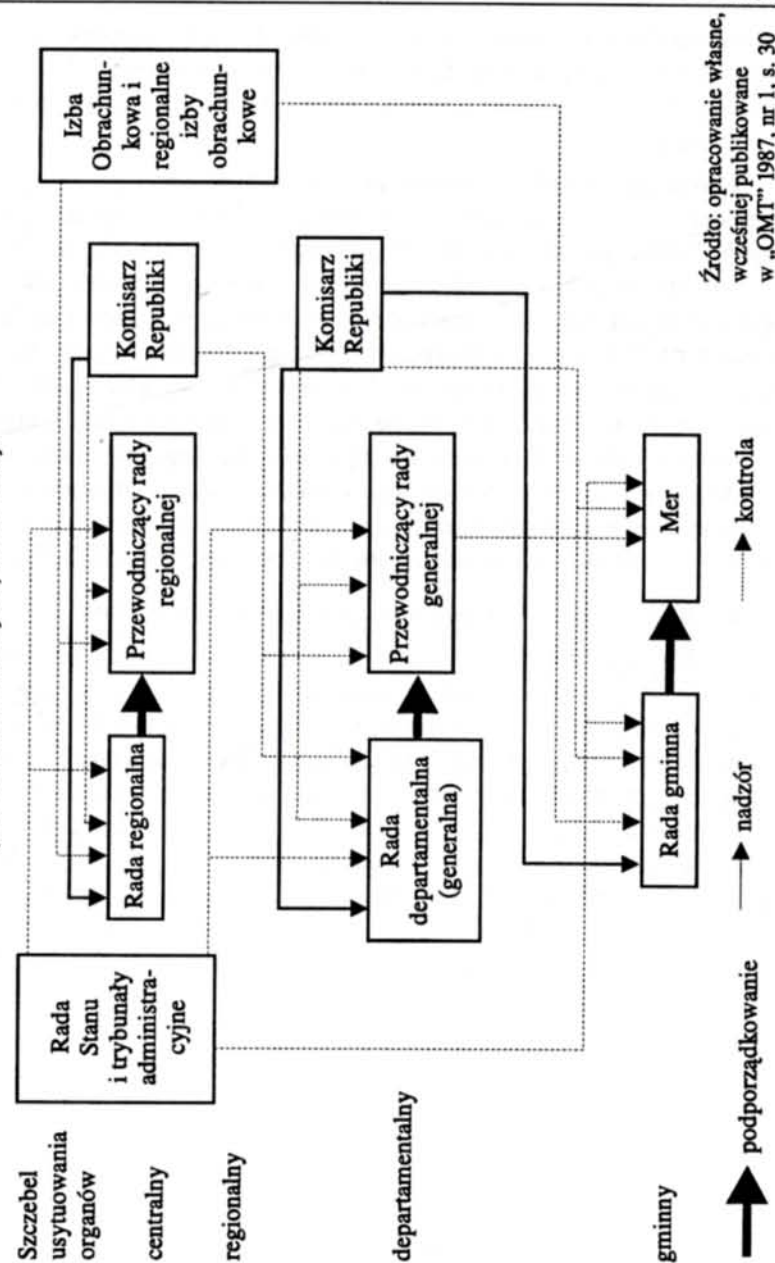
23. Np. J.M. Gaudement, Les chambres régionales des comptes. A.J.D.A. 1983, nr 2, s. 114.

24. Np. J.M. Martinez, P. di Malto, Droit budgétaire. Paris 1982, s. 650.

25. Gaudement, op. cit., s. 104.

26. Chodzi tu o nieuchwalenie budżetu lokalnego w nakazym terminie, uchwalenie budżetu z naruszeniem równowagi realnej oraz niezapisanie w budżecie lub zapisanie w niewystarczającej wysokości wydatków obligatoryjnych, a także sytuację, gdy rachunki wykonania budżetu roku ubiegłego wykazują określony deficyt.

(ryc. 3) Schemat nadzoru i kontroli organów lokalnych (zdecentralizowanych) we Francji



niezgodności z przepisami prawa - formułowania propozycji rozwiązań. Rozwiązania te realizuje następnie przedstawiciel władzy centralnej, który w przypadku ich nieuwzględnienia powinien podać wyraźną motywację.

Wśród propozycji rozwiązań pogłębiających decentralizację jedną z podstawowych i od dawna zgłaszanych było wprowadzenie globalnych dotacji inwestycyjnych dla związków lokalnych.²⁷ Chodzi tu o przyznawanie gminom, departamentom i regionom - zamiast wielu specyficznych subwencji na konkretne inwestycje - jednej globalnej dotacji na określoną grupę zadań. Takie rozwiązanie mogłoby zwiększyć samodzielność związków lokalnych w gospodarowaniu dotacjami oraz przyczynić się do lepszego ich wykorzystania. Ustawa z 7 stycznia 1983 r. dopiero rozpoczęła realizację tego postulatu, wprowadzając globalizację subwencji w zakresie drogownictwa i zagospodarowania przestrzeni zielonych. Stanowiło to niewielki procent wszystkich subwencji inwestycyjnych związków lokalnych.²⁸

4.2. Budżety gmin - aspekty organizacyjne i proceduralne

Zakres podmiotowy finansów gminnych we Francji jest bardzo szeroki; obejmuje on finanse dużej liczby organizacji lokalnych, o różnym charakterze i znaczeniu. Dominującym składnikiem francuskich finansów komunalnych są budżety gmin, skupiające przeważającą ilość gminnych dochodów i wydatków. Ilość i struktura tych budżetów wiążą się ściśle z dwoma zjawiskami: podziałem terytorialnym na szczeblu gminy (we Francji istnieje ciągle ponad 36.000 gmin) oraz tzw. rozczłonkowaniem (*le demembrement*) finansów gminnych. Poza budżetami każdej z ponad 36.000 gmin, na omawianym szczeblu istnieją także budżety podmiotów pośrednich między zakładami publicznymi i grupami prywatnymi (wyposażone często w osobowość prawną i autonomię finansową) tworzone przez administrację na marginesie jej struktur podstawowych, w celu lepszego wy-

27. J. Chapuisat, *Décentralisation*. A.J.D.A. 1983, nr 5, s. 308 i nast.

28. Por. J. Chapuisat, *La répartition des compétences*. A.J.D.A. 1983, nr 2, s. 88.

konania jej zadań. Podmioty te wyposażone są w oddzielne budżety, pozostające w różnych relacjach z budżetem gminy i podporządkowane są na zróżnicowanych zasadach radzie gminy.

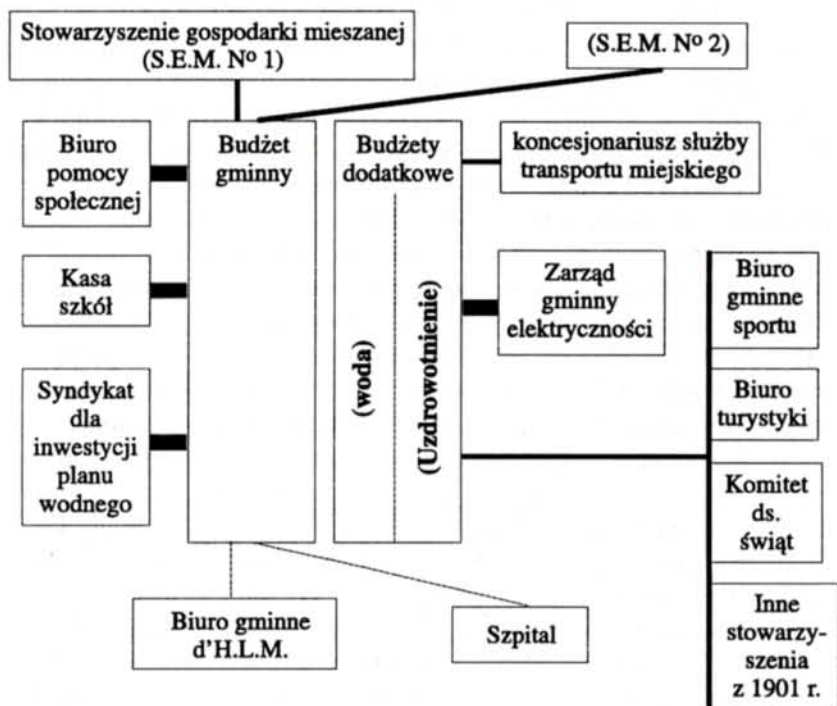
Struktura finansów komunalnych związana jest z różnymi sposobami zaspokajania potrzeb lokalnych, wśród których podstawową metodą jest zaspokajanie tych potrzeb przez własne służby gminne. W ten sposób z reguły gminy organizują dystrybucję wody, przychodnie, zakłady pogrzebowe, komunalną i międzymiastową sieć transportu miejskiego, rynek wewnętrzny. W sytuacji, gdy władze gminne uznają, że nie są w stanie stworzyć własnych służb lub urzędzeń, mogą podpisać umowy ze spółką mieszaną, stowarzyszeniem lub przedsiębiorstwem prywatnym, albo udzielić tym podmiotom koncesji na prowadzenie działalności w zakresie zaspokajania określonych potrzeb lokalnych. Możliwa jest też dzierżawa prowadzenia i eksploatacji urzędzeń gminnych wyżej wymienionym podmiotom. Szczególne związki z budżetem gminy zachowują przy tym budżety tzw. organizmów semi-publicznych, wśród których na szczególne wyróżnienie zasługują: gminne centra akcji społecznej, zarządy kwaterunkowe, spółki mieszane, kasy szkolne, zarządy sportu i kultury, zarządy turystyki i związki inicjatyw, szpitale publiczne oraz inne organizmy para-gminne. Mają one różnorodny status prawny i organizacyjny, od gminnych zakładów państwowych (np. szpitale publiczne, przez stowarzyszenia (zarządy sportu i kultury), do „akcji społecznej” (gminne centrum akcji społecznej).²⁹ Są one potwierdzeniem trafności głoszonych przed dwudziestu laty poglądów J. M. Pontier o wzajemnym przenikaniu się, a nie wyodrębnianiu państwowych i samorządowych form zaspokajania potrzeb społecznych w gminie.

Sygnalizowane wyżej zjawisko rozczłonkowania finansów gminnych ilustruje schemat zamieszczony na następnej stronie. (ryc. 4).

W oparciu o powyższe dane można stwierdzić, że finanse lokalne we Francji są zbiorem wielkiej ilości względnie niezależnych od sie-

29. Zob. *Demokracja lokalna we Francji*. Paryż 1990, s. 89-92.

(ryc. 4) Budżet gminy i jego satelity



Uwaga: Linie łączące budżet gminy z poszczególnymi jednostkami wyrażają zakres wpływu rady gminnej na działalność tych jednostek, w tym także na ich gospodarkę finansową.

Źródło: F. Gicquel, La commune, sa budget, ses comptes. Paris 1977, s. 25 oraz informacje zawarte w pracy: Demokracja lokalna we Francji. Paryż 1990, s. 89-92.

bie funduszków. Nadmierne rozczłonkowanie francuskich finansów lokalnych jest jedną z głównych przyczyn ich głębokiego kryzysu.

Budżety samorządowych związków lokalnych powinny być zgodne z zasadami wyrażonymi przeważnie *expressis verbis* w przepisach

Strukturę wewnętrzną budżetów gmin przedstawia poniższy schemat (ryc. 5).

(ryc. 5) Uproszczona struktura wewnętrzna budżetu gminnego



Źródło: F. Gicquel, La commune, son budget, ses comptes. Les éditions ouvrières, paris. 1977, s. 38.

prawa. Są to zasady identyczne z występującymi w finansach socjalistycznych, że wymienię tu zasady: powszechności, jedności (materiałnej i formalnej), uprzedniości, roczności. W budżetach lokalnych Francji uderza jednak duża ilość wyjątków od powyższych zasad. Z

powszechnością nie jest bowiem zgodne stosowanie potrąceń (tzn. pokrywanie wydatków ze zrealizowanych dochodów), co ma zastosowanie głównie w przypadkach, gdy ich zakaz prowadziłyby do rezultatów absurdalnych. Niezgodne z nią jest także istnienie wielkiej ilości budżetów satelitarnych, o których była mowa wyżej. Budżety satelitarne, budżety dodatkowe i fundusze pozabudżetowe tworzą wyłom także w zasadzie jedności; zresztą sama struktura budżetów lokalnych, składających się - co zostanie omówione niżej - z 2 dokumentów (budżetu podstawowego i uzupełniającego) jest zaprzeczeniem zasady jedności formalnej. Także od zasady roczności istnieją wyjątki, do których zalicza się możliwość prolongacji przez prefekta budżetu gminnego roku poprzedniego, jeśli rada municypalna nie uchwali budżetu w wymaganym terminie oraz możliwość uchwalania przez radę programu do realizacji na wiele lat. Z konieczności wymienione zostały tu tylko najważniejsze wyjątki.

Na specjalną uwagę zasługuje jednak zasada równowagi realnej budżetów lokalnych we Francji. Z rachunkowego punktu widzenia oznacza ona, że całość dochodów powinna być bezwzględnie równa całości wydatków. Z taką sytuacją sprzeczne jest występowanie zarówno niedoborów, jak i nadwyżek budżetowych. Merytorycznie chodzi natomiast o to, aby przewidywania budżetowe były możliwie najbardziej „prawdziwe i dokładne”.

Budżety lokalne Francji mają interesującą i oryginalną strukturę wewnętrzną. Budżet każdego związku samorządowego składa się z części bieżącej i inwestycyjnej (zwanych sekcjami). Sekcja bieżąca zawiera wszystkie operacje dochodów i wydatków, dotyczące działalności eksploatacyjnej, tzn. bieżących funkcjonalnych służb gminnych, departamentalnych lub regionalnych. Sekcja inwestycyjna skupia natomiast wszystkie operacje kapitałowe, tzn. operacje dochodów i wydatków, które zwiększają lub zmniejszają wartość majątku danego związku. Dochody sekcji bieżącej przeważnie przewyższają jej wydatki, stąd powstaje nadwyżka, przelewana następnie na dochody sekcji inwestycyjnej. Nadwyżkę tę nazywa się samofinansowaniem (autofinancement).

Przedstawiony tu podział budżetu na sekcję bieżącą i inwestycyjną właściwy jest wszystkim gminom. Od 1959 r. gminy we Francji po-

dzielono jednak do pewnych celów na 3 grupy, w zależności od liczby mieszkańców. Do pierwszej należą gminy liczące poniżej 2 tys. mieszkańców, do drugiej - od 2 do 10 tys. i do trzeciej - pozostałe gminy. Zawartość poszczególnych sekcji budżetu oraz prezentacji dochodów i wydatków, a także ich szczegółowość, zależą od wielkości gminy. Podstawowe różnice polegają na tym, że budżety gmin należących do pierwszej i drugiej grupy mają uproszczoną strukturę i stosują klasyfikację wyłącznie wg natury (rodzaju) zadań, w przeciwieństwie do pozostałych gmin, stosujących podwójną klasyfikację rodzajowo-funkcjonalną.

Budżety związków samorządowych ujęte są w dwóch dokumentach: budżecie podstawowym i uzupełniającym. Wymaga to oczywiście dwukrotnego przygotowywania dokumentów budżetowych, dwóch uchwał rady itd. W literaturze francuskiej akceptuje się jednak tę sytuację podkreślając, że istnienie wspomnianych 2 dokumentów wynika wyłącznie ze względów technicznych. Budżet podstawowy uchwalany jest bowiem przed 1 stycznia, nie może więc uwzględniać rezultatów wykonania poprzedniego budżetu. Te rezultaty są natomiast brane pod uwagę przez budżet uzupełniający, opracowywany i uchwalany po zamknięciu wykonania budżetu roku poprzedniego i sporządzeniu rachunku wykonania (przeważnie w miesiącu maju). Istotą budżetu uzupełniającego jest więc modyfikowanie budżetu podstawowego, w związku z uwzględnieniem okoliczności nieznanych w trakcie uchwalania tego ostatniego.

Generalnie można stwierdzić, że w zakresie organizacji budżetu gminy oraz zasad budżetowych i procedury budżetowej w gminach w ciągu ostatnich lat zaszły zaledwie nieistotne zmiany, co jest świadectwem stabilności tych rozwiązań oraz ich praktycznej przydatności.

5. Stagnacja zasad dochodów własnych gmin i permanentne zmiany w systemie gminnych dochodów wyrównawczych

5.1. Struktura dochodów gmin

Dochody gmin opierają się na ich dochodach własnych, do których zalicza się: podatki bezpośrednie i pośrednie, dochody z mająt-

ku gminy (np. z nieruchomości, funduszy przybudżetowych, oprocentowania udzielonych pożyczek i spłaty ich rat) oraz dochody z działalności różnorodnych służb gminnych, w postaci wnoszonych z tego tytułu opłat (np. przedszkoli, niektórych szkół, transportu, kolonii wakacyjnych itp.)

Drugą ważną grupą dochodów gmin są subwencje i dotacje pochodzące od Państwa i innych związków lokalnych (tj. departamentów i regionów). Wyróżnia się wśród nich dotacje i subwencje na zadania bieżące oraz na inwestycje.

Trzecią grupę dochodów gminnych stanowią pożyczki i obligacje gminne (dochody zwrotne).

Wielkość i wzajemne proporcje omówionych trzech podstawowych źródeł dochodów gmin oraz ich ewolucję w latach 1983-1990 przedstawia tabela zamieszczona na następnej stronie. (tabela 6)

5.2 System podatków gminnych

5.2.1 Podatki bezpośrednie

Na początku lat dziewięćdziesiątych podatki bezpośrednie odgrywały kluczową rolę w systemie podatków gminnych, gdyż dostarczały gminom około 85% całości dochodów podatkowych.³⁰ Do tej grupy podatków zalicza się tradycyjnie następujące świadczenia:

- a) podatek mieszkaniowy (taxe d' habitation),
- b) podatek od gruntów zabudowanych (taxe fonière sur la propriété btie),
- c) podatek od gruntów niezabudowanych (taxe fonière sur la propriété non btie),
- d) podatek od działalności gospodarczej (taxe professionnelle),

30. Zob. F. Labie, Finances locales. Paris 1995, s. 81.

Tabela 6. Struktura podstawowych rodzajów dochodów budżetów gmin w latach 1983-1990

Dochody	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Całość	209 (100)	233 (100)	253 (100)	270 (100)	298 (100)	314 (100)	333 (100)	348 (100)
Podatki	80 (38,3)	92 (39,5)	103 (40,7)	113 (41,9)	120 (40,3)	127 (40,4)	132 (39,7)	144 (41,4)
Otrzy- mywane transfery (dotacje i sub- wencje)	74 (35,4)	82 (35,2)	88 (34,8)	92 (34,1)	97 (32,6)	104 (33,1)	113 (33,9)	117 (33,6)
Pożyczki	28 (13,4)	30 (12,9)	29 (11,5)	32 (11,9)	45 (15,1)	43 (13,7)	44 (13,2)	40 (11,5)
Inne	27 (12,9)	29 (12,4)	33 (13,0)	33 (12,1)	36 (12,0)	40 (12,8)	44 (13,2)	47 (13,5)

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych zawartych w pracy: R. Muzzelec, Finances locales, ed.2, Paris 1995, s.108.

- e) podatek transportowy (le versement destiné aux transports en commun),
- f) podatek od wywozu śmieci,
- g) podatek od sprzątanía dróg (la taxe de balayage),
- h) podatek od małych przedsiębiorstw (zwolnionych od podatku od działalności gospodarczej),
- i) zryczałtowany podatek od słupów wysokiego napięcia.

Wymienione gminne podatki bezpośrednie mają różne znaczenie i charakter. Pod względem znaczenia fiskalnego kluczową rolę odgrywają pierwsze cztery podatki, przy czym podstawowe znaczenie dla budżetów wielkich miast ma podatek od działalności gospodarczej, natomiast dla budżetów małych gmin wiejskich - podatki od gruntów

zabudowanych i niezabudowanych.³¹ Podatek od małych przedsiębiorstw dotyczy tylko tych podatników, którzy ze względu na nie-wielkie rozmiary swojej działalności gospodarczej zwolnieni są od podatku od działalności gospodarczej. Z kolei podatek transportowy pobierany jest tylko w gminach, których liczba mieszkańców przekracza 20.000.

Większość podatków bezpośrednich ma charakter powszechny i obligatoryjny. Z wymienionej wyżej listy podatków bezpośrednich tylko podatki: od wywozu śmieci, od sprzątania dróg i od słupów wysokiego napięcia mają charakter fakultatywny, tzn. mogą lecz nie muszą być wprowadzane przez gminy.

5.2.2. Podatki pośrednie

W 1993 r. gminy francuskie osiągnęły z podatków pośrednich dochody w wysokości 11,9 mld FF, co stanowiło zaledwie 6,03% całości dochodów podatkowych gmin.³² Oznacza to, że rola tych podatków w finansowaniu budżetów gmin jest bardzo ograniczona. Podatki te warto jednak wymienić chociażby z tego względu, że są one głęboko związane z życiem lokalnym, a dla wielu - jako podatki z reguły fakultatywne - są symbolem niezależności i „władztwa podatkowego” gmin. Obejmują one następujące świadczenia:

- a) opłaty od zezwoleń na polowania,
- b) dodatek do podatku od przeniesienia własności,
- c) lokalny podatek budowlany,
- d) opłata za przekroczenie dozwolonego ustawą pułapu gęstości zabudowy,
- e) udział z tytułu przekroczenia współczynnika gęstości zabudowy, określonego dokumentami budowlanymi,
- f) udział z tytułu niezabudowania miejsc parkingowych,

31. Zob. J. Jeżewski (red.), *Gmina w wybranych państwach Europy Zachodniej*. Wrocław 1995, s. 162-163.

32. Zob. F. Labie, op. cit., s. 97.

- g) udział w budowie mieszkań socjalnych,
- h) opłata za licencję za handel napojami alkoholowymi,
- i) podatek od spektakli, gier i zabaw,
- j) podatek od prowadzenia gier w kule i gier elektromechanicznych,
- k) podatek od afiszy reklamowych,
- l) podatek od stałych miejsc reklamowych,
- ł) podatek od pojazdów reklamowych,
- m) podatek od dostaw energii elektrycznej,
- n) podatek turystyczny,
- o) dodatkowy podatek od eksploatacji źródeł wód mineralnych,
- p) podatek od wyciągów górskich³³

5.2.3 Kryzys podatków lokalnych

Wcześniej wskazywałem, że przed reformami decentralizacyjnymi z lat 1982-1983 wielu autorów francuskich pisało o kryzysie finansów lokalnych. W ostatnich kilkunastu latach sytuacja o tyle się zmieniła, że stwierdzenia te zostały zastąpione poglądami o kryzysie podatków lokalnych.³⁴ Zdaniem większości francuskich specjalistów kryzys ten polega na:

- 1) obniżaniu przez system podatków lokalnych efektywności ekonomicznej,
- 2) niesprawiedliwości tego systemu,
- 3) obniżaniu przez ten system odpowiedzialności radnych.³⁵

33. Nazwy poszczególnych podatków pośrednich podano nie w dosłownym tłumaczeniu lecz z uwzględnieniem ich merytorycznego charakteru.

34. Zob. G. Gilbert, A. Guengant, *La fiscalité locale en question*. Paris 1991, s. 149 i nast.; F. Labie, op. cit., s. 112 i nast.; R. Musellec, *Finances locales*, 2^e édition. Paris 1995, s. 122-124.

35. W ten sposób objawy i skutki kryzysu podatków lokalnych we Francji zostały określone w dokumentach oficjalnych Zgromadzenia Narodowego. Zob. Rap-

Krytyka systemu francuskich podatków lokalnych dotyczy przede wszystkim niedoskonałych podstaw opodatkowania w tych podatkach oraz zawartych w ich konstrukcji wadliwych mechanizmów terytorialnego rozdziału bogactwa podatkowego.³⁶ W związku z faktem, że o potrzebie reformy podatków lokalnych we Francji przekonani są zarówno przedstawiciele władz centralnych, jak i władze lokalne oraz sami podatnicy - można oczekiwać, że reforma ta wkrótce zostanie podjęta, a jej kierunki wyznaczy aktualna krytyka.

5.3 Dochody wyrównawcze gmin

5.3.1 Wprowadzenie

Dochody wyrównawcze gmin we Francji mają charakter subwencji i dotacji, pochodzących zarówno od Państwa, jak i innych związków lokalnych (tj. departamentów i regionów). Twórcy francuskich reform decentralizacyjnych, dla podkreślenia nowego charakteru pomocy państwa dla związków lokalnych, opartego o kryteria globalizacji i obiektywizacji, określają ją terminem „dotacje”. Pomoc Państwa dla związków lokalnych przed reformami decentralizacyjnymi, której zasady przyznawania były ostro krytykowane,³⁷ występowała pod nazwą różnorodnych subwencji, nic więc dziwnego, że termin ten posiadał negatywne zabarwienie emocjonalne i został w zasadzie przez reformy decentralizacyjne odrzucony. Także w chwili obecnej gros środków przekazywanych przez Państwo związkom lokalnym określa się terminem „dotacje”.

Największe znaczenie dla funkcjonowania gmin we Francji posiada globalna dotacja na zadania bieżące (D.G.F.). Zasady jej przyznawania były wielokrotnie zmieniane w ostatnich kilkunastu latach, po-

port d' information sur la fiscalité locale, présenté par M. Edmond Hervé, député, Assemblée nationale, 1^{re} session ordinaire de 1989-1990, J.O., Doc. 4 oct. 1989, nr 906.

36. Zob. np. F. Labie, op. cit., s. 113.

37. Kwestie te omówiłem szczegółowo w pracy: Podstawowe problemy prawne finansów lokalnych we Francji. Białystok 1983, s. 199 i nast.

dobnie zresztą - jak drugiej pod względem znaczenia dla gmin - dotacji globalnej na inwestycje (D.G.E.). Wobec faktu, że w ostatnich latach wprowadzono także nowe rodzaje dotacji dla gmin, można stwierdzić, że system dotowania gmin we Francji podlega systematycznej ewolucji i doskonaleniu, co świadczy zarówno o trudnościach w rozwiązaniu tego problemu, jak i, obiektywnie, o permanentnym i niekończącym się charakterze tego procesu.

5.3.2. Ewolucja zasad przyznawania globalnej dotacji na zadania bieżące gmin (D.G.F.)

Zrozumienie obowiązujących zasad przyznawania globalnej dotacji na zadania bieżące gmin wymaga sięgnięcia do historii tej instytucji. Dotacja ta została wprowadzona jeszcze przed reformami decentralizacyjnymi i funkcjonowała z pozytywnymi skutkami do 1982 r. Jednakże od 1983 r. zaczęły dominować negatywne skutki jej pierwotnych rozwiązań,³⁸ co doprowadziło do ustalenia nowych zasad przyznawania tej dotacji, w części aktualnych po dzień dzisiejszy. Zostały one określone ustawą z dnia 29 listopada 1985 r.³⁹

Zgodnie z powyższą regulacją, D.G.F. dla gmin składał się z 4 odrębnych części:

1) dotacji bazowej reprezentującej 40% całości (z pominięciem dotacji szczegółowych). Przydzielana była ona w stosunku do liczby mieszkańców gminy, z tym, że stawki dotacji na mieszkańca zależały od zaliczenia gminy do jednej z 15 grup demograficznych;

2) dotacji wyrównującej, która obejmowała 37,5% D.G.F. Dzielona była ona z kolei na 2 części: pierwsza w wysokości 30% całej D.G.F. rozdzielana była gminom z uwzględnieniem ich możliwości podatkowych (le potentiel fiscal) oraz ich obciążenia podatkowego (l'effort fiscal). Mechanizm ten w uproszczeniu działał na zasadzie: im mniej-

38. Zob. A. Gruber, La décentralisation et les institutions administratives. Paris 1986, s. 217 i nast.

39. Loi nr 85 - 1268 du 29 novembre 1985 (J.O. du 3 décembre 1985. p. 13999).

sze możliwości podatkowe gminy, tym większe obciążenie podatkowe - tym wyższa dotacja. Druga część dotacji wyrównującej, w wysokości 7,5% D.G.F. przeznaczona była na wyrównywanie dochodów podatkowych tym gminom, w których podatki na mieszkańca nie przekraczały określonego minimum (ze względu na słabość źródeł opodatkowania);

3) dotacji kompensacyjnej, reprezentującej 22,5% D.G.F. Była ona nowym elementem, nie przewidzianym ustawą z 1979 r., a przeznaczano ją na pomoc w pokrywaniu przez gminy określonych wydatków. Jej rozdział między gminy także oparty był na obiektywnych kryteriach, a mianowicie:

- 20% w stosunku do długości dróg gminnych (w rejonach górskich mnożono ją przez dwa);

- 20% tej dotacji rozdzielane było według liczby uczniów w szkołach podstawowych i ponadpodstawowych;

- 60% z uwzględnieniem wagi społecznych zespołów mieszkalnych.

W związku z faktem, że na początku lat dziewięćdziesiątych wyżej omówione zasady doprowadziły do „blokady D.G.F. dla gmin”,⁴⁰ ustawą z dnia 31 grudnia 1993 r. wprowadzono nowe zasady konstrukcji tej dotacji. Obecnie składa się ona z dwóch zasadniczych części:

1) Dotacji zryczałtowanej, która obejmuje trzy pierwsze człony poprzedniej konstrukcji (tj. dotację bazową, dotację wyrównującą i dotację kompensacyjną). Wzrasta ona obecnie w jednakowym stopniu dla wszystkich gmin, poczynając od wielkości bazowej. Rozwiązanie to ma zapewnić większą stabilność dochodów wszystkich gmin.

2) Dotacji na zagospodarowanie (la dotation d'aménagement), która obejmuje, po ustaleniu wielkości dotacji zryczałtowanej, trzy zasadnicze części:

40. Zob. F. Labie, op. cit., s. 164.

a) dotację na rzecz zgrupowań gminnych,

b) dotację solidarności miejskiej (D.S.U.),

c) dotację solidarności wiejskiej (D.S.R.).

Kryteria przyznawania dotacji na zagospodarowanie gmin są zdecydowanie bardziej selektywne, niż przewidziane ustawą z 1985 r. i nakierowano je na efektywniejsze osiągnięcie celów (tj. realizację projektów rozwoju lokalnego, pomoc gminom wiejskim o najmniejszych możliwościach samofinansowania itp.).⁴¹

5.3.3. Inne szczególne dotacje na zadania bieżące gmin

Do tej grupy dotacji należą:

a) dotacja specjalna dla nauczycieli (D.S.I.), przeznaczona na pokrycie kosztów mieszkaniowych dla nauczycieli szkół publicznych lub na zwrot równowartości tych kosztów;

b) dotacja „radny lokalny”, która jest przeznaczona dla małych gmin wiejskich na rekompensatę szczególnych kosztów, jakie muszą ponosić radni tych gmin. Chodzi tu zwłaszcza o koszty delegacji, straty wynikające z nieobecności w pracy, związane z wykonywaniem funkcji gminnych, koszty kształcenia itp.;

c) dotacja rozwoju wsi (D.D.R.), która jest o tyle specyficzna, iż część jej przyznawana jest małym gminom wiejskim przez prefekta (komisarza Republiki), w formie subwencji do projektów rozwoju gospodarczego i społecznego lub przedsięwzięć w zakresie ochrony środowiska naturalnego. Druga część tej dotacji przypada automatycznie gminom, które spełniają ustawowe kryteria;

d) subwencje szczególne na zadania bieżące gmin, które są przyznawane uznaniowo gminom przez różne ministerstwa na realizację określonych zadań. Stanowią one jednak margines w dofinansowywaniu zadań bieżących gmin i mają wyjątkowy charakter. Typowym

41. Zob. A. Guengant, La réforme de la dotation globale de fonctionnement. „RFFP” 1995, nr 50, s. 129 i nast.

przykładem takiej subwencji jest subwencja równoważąca, przyznawana przez Ministra Spraw Wewnętrznych gminom, które znajdują się w anormalnych warunkach, wywołujących szczególne trudności, aby umożliwić im pokrycie niezbędnych wydatków.⁴²

5.3.4. Dotacje inwestycyjne

Obowiązujące aktualnie zasady globalnej dotacji inwestycyjnej dla gmin (D.G.E.) zostały wprowadzone ustawą z dnia 20 grudnia 1985 r.

Nowa D.G.E. dla gmin składa się z dwóch części. Pierwsza jest przeznaczona w zasadzie dla gmin powyżej 2 tys. mieszkańców, ale mogą korzystać z niej w określonych przypadkach także inne gminy. Druga jest pomyślana dla gmin poniżej 2 tys. mieszkańców. Podział kwoty dotacji między te dwie części odbywa się przy zastosowaniu obiektywnych kryteriów fizycznych i finansowych:

- 50% w stosunku do liczby mieszkańców;
- 30% w stosunku do możliwości finansowych każdej gminy;
- 10% w stosunku do sieci dróg gminnych, podwajanej dla stref górskich;
- 10% w stosunku do liczby mieszkań, zbudowanych w ciągu ostatnich 3 lat.

Ustalone w ten sposób dwie części D.G.E. dla gmin są następnie dzielone między poszczególne gminy przy zastosowaniu odmiennych kryteriów. Pierwsza część jest w zasadzie przyznawana proporcjonalnie do wysiłku inwestycyjnego poszczególnych gmin. Zwyczajki przewiduje się dla gmin o najmniejszych możliwościach podatkowych, które jednak podejmują określony wysiłek podatkowy oraz dla różnych form ugrupowań gminnych. Druga część zaś dzielona jest na dwie dalsze części. Pierwsza z nich jest dzielona między gminy w stosunku m.in. do ilości mieszkańców, długości dróg, możliwości po-

42. Zob. szerzej: F. Labie, op. cit., s. 153 i nast.

datkowych. Z drugiej części korzystają zgrupowania gmin proporcjonalnie do podejmowanych inwestycji.

Dodatkowa komplikacja tego systemu wynika z faktu, że druga część D.G.E. dla gmin (tj. część, z której korzystają gminy do 2 tys. mieszkańców) jest przyznawana przez Komisarza Republiki w departamencie, na realizację określonych operacji, a więc w formie specyficznych subwencji. Aby uniknąć powrotu etatyzmu i paternalizmu, poważne kompetencje przyznano w tym zakresie komisji, złożonej głównie z przedstawicieli gmin (ustala ona rokrocznie m.in. listę inwestycji priorytetowych do subwencjonowania, górne i dolne granice subwencji itp.).

Omówione zasady przyznawania gminom drugiej części D.G.E. stanowią pewną niekonsekwencję w systemie globalizacji dotacji inwestycyjnych. Generalnie proces wprowadzania D.G.E. należy jednak ocenić pozytywnie, jako zgodny z logiką i podstawowymi zasadami reform decentralizacyjnych.⁴³

Interesującą instytucją w zakresie finansowania inwestycji gminnych jest też Fundusz Kompensaty TVA (tj. podatku od wartości dodanej). Środki tego Funduszu pochodzą z TVA wpłacanego przez gminy, jako finalnych nabywców towarów i usług (co stanowi część wydatków inwestycyjnych gmin). Przepisy określają wyraźnie, jakie wydatki inwestycyjne gmin mogą, a jakie nie mogą być finansowane ze środków zgromadzonych przez ten Fundusz.⁴⁴

5.4. Pożyczki jako dochód budżetów gmin

Powoływaną wcześniej ustawą z dnia 2 marca 1982 r. wprowadzono zasadę swobody zaciągania pożyczek przez związki lokalne (w tym gminy) bez dodatkowych ograniczeń formalnych. Podkreśla się, że ustawa ta „tchnęła nowego ducha” w stosunki między związkami

43. Zob. E. Ruśkowski (red.), *Finanse lokalne w wybranych krajach socjalistycznych i kapitalistycznych*. Białystok 1989, s. 130.

44. Szerzej na ten temat zob. F. Labie, op. cit., s. 177 i nast.

lokalnymi a organizacjami pożyczkodawców, przez utworzenie komitetu pożyczkowego w ramach regionu.

Szczegółową organizację tego komitetu ustalił dekret z 2 lutego 1983 r. Składa się on z 29 radnych lokalnych (14 merów, 3 przewodniczących zgrupowań gmin, 8 radnych generalnych, 4 radnych regionalnych) oraz 4 członków z mocy prawa (Komisarza Republiki w regionie, generalnego skarbnika - płatnika regionu, regionalnego delegata C.D.C. i Caisses d' Epargne regionu).

Omawiany komitet realizuje trzy podstawowe funkcje:

- określa generalne kierunki pożyczek na finansowanie inwestycji publicznych, udzielanych przez: C.D.C., Caisses d'Epargne i C.A.E.C.L.;

- może udzielać konsultacji na prośbę związków lokalnych co do pożyczek na finansowanie ważnych inwestycji publicznych, realizowanych przez regiony lub przez nie wspieranych finansowo;

- może odgrywać rolę mediatora w niektórych konfliktach. Jeśli mianowicie związek lokalny nie otrzyma pożyczki, może zwrócić się o opinię do komitetu, a ten może doprowadzić do ponownego rozważenia sprawy przez pożyczkodawcę.

Wprawdzie omawiany komitet ma charakter wyłącznie konsultacyjny, to jednak odgrywa on rolę reprezentanta związków lokalnych i ma możliwość wpływu na decyzje pożyczkodawców. W ten sposób wzmacnia się sytuacja pożyczkobiorców i równoważą arbitralność decyzji finansowych pożyczkodawców.⁴⁵

Należy podkreślić, że na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat zarysowała się tendencja względnego zmniejszania udziału pożyczek w finansowaniu inwestycji związków lokalnych, w tym inwestycji gminnych. To źródło finansowania inwestycji coraz wyraźniej wypierane jest przez wzrost samofinansowania gmin.⁴⁶

45. Zob. A. Gruber, op. cit., s. 232.

46. Zob. szerzej: F. Labie, op. cit., s. 193 i nast.

6. Wydatki gmin

Zakres i struktura wydatków gmin odzwierciedla ich kompetencje, które zostały szczegółowo wymienione na początku niniejszego opracowania. Najbardziej interesujący z ekonomicznego punktu widzenia jest podział wydatków gmin na wydatki bieżące i inwestycyjne. Ilustruje to tabela (ryc. 7).

Z kolei z ustrojowego punktu widzenia najważniejszy wydaje się podział wydatków gmin na: zabronione, obowiązkowe i fakultatywne. Tylko wydatki obowiązkowe gmin określone są bezpośrednio przez ustawy. Wydatki fakultatywne definiuje się jako wydatki nie należące do kategorii wydatków zabronionych, ani obowiązkowych. Zakres wydatków fakultatywnych jest o tyle istotny, iż ma on bezpośredni wpływ na realną samodzielność (autonomię) finansową gminy. Autorzy francuscy podkreślają przy tym, że wiele wydatków fakultatywnych w rzeczywistości ma obowiązkowy charakter, gdyż gmina nie ma w tym zakresie żadnego wyboru. Tak więc szacuje się, że suma wydatków obligatoryjnych i fakultatywnych, które gminy

Tabela 7. Wydatki gmin w latach 1983 - 1990 (w mld FRF; w nawiasie % całości)

Wydatki	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Całość	208 (100)	226 (100)	250 (100)	267 (100)	295 (100)	318 (100)	334 (100)	346 (100)
Bieżące	139 (66,8)	155 (68,6)	168 (67,2)	179 (67,0)	188 (63,7)	198 (62,3)	212 (63,5)	222 (64,2)
Inwestycyjne w tym:	69 (33,2)	71 (31,4)	82 (32,8)	88 (33,0)	107 (36,3)	120 (37,7)	122 (36,5)	124 (35,8)
zwrot długów	11 (5,3)	12 (5,3)	14 (5,6)	17 (6,4)	30 (10,2)	27 (8,5)	27 (8,0)	26 (7,5)

Źródło: R. Muzellec, Finances locales, 2^e édition. Paris 1995, s. 108 oraz obliczenia własne autora.

muszą z roku na rok ponosić, waha się w granicach 90% wszystkich wydatków gmin. Czyni to samodzielność gmin w zakresie ustalania „swoich” wydatków mocno ograniczoną.⁴⁷

Istotnym i niezwykle interesującym jawi się też problem wydatków zakazanych, które w sposób bezpośredni ograniczają samodzielność gmin w omawianym zakresie. Lista wydatków zakazanych gminom nie istnieje. Zakazy te mogą wynikać albo pośrednio z przepisów prawa (np. zakaz finansowania prywatnych szkół podstawowych czy związków religijnych), albo z orzeczeń sądowych, uznających wydatki gmin na określone zadania za sprzeczne z prawem. Za sprzeczne z prawem uznawano w tym zakresie m.in. wydatki gmin na utrzymanie dróg prywatnych, pozostających w wyłącznym użytkowaniu prywatnych właścicieli, na finansowanie strajkujących lub inne działania podejmowane ze względów politycznych. W literaturze przedmiotu podkreśla się jednak, że anulowanie subwencji na konkretne cele zdarza się bardzo rzadko, a interes lokalny, jako usprawiedliwiający wydatki gmin, rozumiany jest z reguły bardzo szeroko i liberalnie.⁴⁸

47. Zob. R. Pierot, Samodzielność finansowa związków lokalnych i niedawne reformy decentralizacyjne we Francji. „Problemy Rad Narodowych” 1985, nr 62, s. 185.

48. Zob. szerzej: F. Labie, op. cit., s. 33 i nast.

FINANSE LOKALNE W POLSCE

1. Ogólna charakterystyka władzy lokalnej oraz miejsce finansów lokalnych w systemie finansów publicznych

1 stycznia 1995 r. terytorium Rzeczypospolitej Polskiej podzielone było na 2.483 gmin oraz 49 województw. Od 1990 r. na szczeblu gmin działa samorząd terytorialny. Województwa są jednostkami podstawowego podziału terytorialnego kraju, zaś władzę sprawuje w nich administracja rządowa (województwie). W myśl Konstytucji RP. (art. 70 ust. 4) gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, który rozumie się jako podstawową formę organizacji lokalnego życia publicznego. Jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną jako istniejące z mocy prawa wspólnoty mieszkańców danego terytorium. Gminy organizacyjnie, ustrojowo i majątkowo wyodrębnione są od państwa. Przysługujące jednostce samorządu terytorialnego prawo własności i inne prawa majątkowe stanowią mienie komunalne (art. 70 ust. 3 Konstytucji RP.).

Organami stanowiącymi i kontrolnymi w gminach są wybierane w wyborach powszechnych rady gmin. Organem wykonawczym gminy jest zarząd, wybierany przez radę gminy. Na jego czele stoi odpowiednio: wójt (w gminach wiejskich), burmistrz (w gminach miejskich) lub prezydent miasta (w gminach wielkomiejskich).¹

Organy gmin, jak wszystkie podmioty w demokratycznym państwie, mają obowiązek działania w granicach prawem przewidzianych. Zapewnić ma to m.in. nadzór nad gminami (tzw. nadzór ogólny).

1. Pogłębiony komentarz do tych rozwiązań zawiera praca: P. Czechowski, S. Piątek, Komentarz do ustawy o samorządzie terytorialnym, (w:) Prawo samorządu terytorialnego, Warszawa 1993.

ny), sprawowany przez wojewodę. Nadzór nad działalnością komunalną w zasadzie sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem, jedynie w sprawach zleczanych gminie nadzór obejmuje także kryteria celowości, rzetelności i gospodarności. Wyjątkiem od tej zasady jest szczególny nadzór w tzw. sprawach budżetowych, sprawowany przez regionalne izby obrachunkowe. Nadzór ten, jako problem stricte z zakresu finansów lokalnych, został szczegółowo omówiony w p. 3.5. niniejszego opracowania.

Zaznaczyć należy, że utworzenie w Polsce w 1990r. na szczeblu gmin samorządu terytorialnego miało być już w założeniu tylko pierwszym krokiem w budowie nowego społeczeństwa i państwa, opartych w szerokim zakresie o samorząd terytorialny na różnych szczeblach podziału terytorialnego. Koncepcje reformy przygotowane zostały kompleksowo już w 1993 r.² Do tej pory brak jest jednak konsensusu i woli politycznej do ich wprowadzenia.

W Polsce, podobnie jak w innych demokratycznych państwach z gospodarką rynkową, ogromną rolę w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego odgrywają finanse lokalne. Same będąc elementem systemu samorządu terytorialnego, warunkują spełnianie przez ten samorząd jego funkcji ustrojowych, wyznaczają więc realne granice i możliwości działania samorządu terytorialnego. Obecnie w Polsce finanse lokalne (samorządu terytorialnego), to finanse gmin. O ich znaczeniu dla funkcjonowania gmin świadczy zarówno ich zakres (wielkość), jak i kompetencje gminy w dysponowaniu nimi. Obydwa te zagadnienia występują często pod nazwą samodzielności finansowej gminy i mają w Polsce dość bogate piśmiennictwo.³ O ile jednak o samodzielności gmin w zakresie ustalania dochodów i dokonywania wydatków można wnioskować dopiero po dokładnej analizie obowiązujących rozwiązań prawnych i praktyki ich stosowania, o tyle o

2. Zob. Założenia i kierunki reformy administracji publicznej. Pełnomocnik rządu do spraw administracji publicznej, Urząd Rady Ministrów, Warszawa 1993.

3. Zob. np. A. Drwiłło, J. Gliniecka, *Finanse gmin*, Gdańsk 1995, s. 80.

wielkości (zakresie) finansów lokalnych prawidłowo świadczy wskaźnik, wyrażający stosunek dochodów lub wydatków budżetów lokalnych do dochodów lub wydatków budżetu Państwa. Wskaźnik ten jednocześnie wyraża w przybliżeniu miejsce finansów lokalnych w systemie finansów publicznych i może być punktem wyjścia do próby określenia roli samorządu terytorialnego w danych warunkach miejsca i czasu. Dla Polski, wskaźnik ten na 1995 r. (w oparciu o dane z wykonania budżetów), przedstawiał się jak w poniższej tabeli:

Wyszczególnienie	Budżet Państwa	Budżety gmin	3:2
1	2	3	4
Dochody	83.721,7	19.993,4	23,9
Wydatki	91.169,7	19.828,4	21,8

Źródło: Obliczenia własne autora na podstawie: Sprawozdanie z wykonania budżetu Państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 1995 r., t. I. Ministerstwo Finansów, Warszawa 1996, s. 54 i 547.

2. Organizacja gospodarki budżetowej, procedura budżetowa, rachunkowość i sprawozdawczość budżetowa w gminach

2.1. Organizacja gospodarki budżetowej gmin

Kwestie organizacji budżetu i procedury budżetowej w gminach uregulowane zostały ustawą o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 r.⁴ oraz ustawą z 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe⁵, a także kilkoma aktami prawnymi o charakterze wykonawczym. Ustawodawca przyjął przy tym metodę regulacji kompleksowej, w zasadzie wspólnej dla budżetu państwa i budżetów gmin, zaznaczając przy

4. Tekst jedn. Dz.U. Nr 13, poz. 74 z 1996r., zm.: Dz.U. z 1996r. Nr 58, poz. 261, Nr 106, poz. 496, Nr 132, poz. 622 i z 1997 r. Nr 9, poz. 43.

5. Tekst jedn. Dz.U. Nr 72, poz. 344 z 1993r., zm.: Dz.U. z 1994 r. Nr 76, poz. 344, Nr 121, poz. 591, Nr 133, poz. 685; z 1995r. Nr 78, poz. 390, Nr 124, poz. 601, Nr 132, poz. 640; z 1996r. Nr 89, poz. 402, Nr 106, poz. 496, Nr 132, poz. 621 i Nr 139, poz. 647.

tym specyfikę gminną li tylko odrębnym artykułem, paragrafem lub punktem.

Od 1 stycznia 1991 r. (z którą to datą zlikwidowano fundusze celowe) finanse gmin zamykają się w zasadzie w ramach ich budżetów. W związku z rozdzieleniem samorządu terytorialnego i państwa, także budżety gmin zostały formalnie i merytorycznie oddzielone od budżetu państwa. W 1996 r. było w Polsce około 2,5 tys. budżetów gmin. Należy przy tym podkreślić, że struktura organizacyjna budżetów lokalnych i zasady procedury budżetowej są jednolite dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, niezależnie od ich rodzajów i wielkości.

Z kolei struktura wewnętrzna budżetów nie ma jednolitego i do końca jasno określonego charakteru. O budżecie gminy można bowiem mówić albo w sensie szerokim, obejmującym wszystkie dochody i wydatki gmin, niezależnie od własnego czy zleconego charakteru tych ostatnich i źródeł ich finansowania. W tym znaczeniu budżet lokalny obejmuje zarówno budżet własny gminy, jak i plan finansowania zadań z zakresu administracji rządowej zleconych gminie. Z takim rozumieniem pojęcia „budżet gminy” mamy przykładowo do czynienia w art. 7 ustawy z 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe.

Pojęcie „budżet gminy” występuje jednak także w znaczeniu węższym, obejmującym wyłącznie plan dochodów i wydatków w zakresie zadań własnych gmin.

Takie rozróżnienie jest jak najbardziej uzasadnione merytorycznie i formalnie, mylące są tylko nazwy ustawodawcy, używającego dla obydwu rodzajów budżetu tej samej nazwy „budżet gminy”. Merytorycznie bowiem budżet gminy w sensie wąskim ma charakter zdecentralizowanego budżetu własnego gminy, zaś plan finansowy dla zadań zleconych gminie - ma charakter zdekoncentrowanej części budżetu wojewody. W tej sytuacji, przynajmniej dla celów porządkowych, uzasadnione wydaje się używanie różnych nazw dla obydwu tych instytucji: **budżet gminy** dla budżetu w sensie wąskim (własnego) i **budżet gminny** - dla sumy budżetu własnego gminy i planu finansowego dla zadań z zakresu administracji rządowej zleconych gminie i innych zadań zleconych gminom ustawami. Trzeba jednak

podkreślić, że to rozróżnienie nie znajduje konsekwentnego odbicia w obowiązujących przepisach.

W świetle obowiązujących przepisów budżet gminy zbudowany jest w oparciu o **zasadę jedności formalnej budżetu**. Oznacza to, że jest on zawarty w jednym dokumencie. Ma to swoje oczywiste zalety i jest zgodne z postulatami nauki. Wewnętrznie natomiast budżet gminny zawiera dwa odrębne elementy: budżet własny gminy i plan finansowy zadań zleconych gminie. Tę sytuację należy także ocenić pozytywnie, gdyż ewentualny brak wewnętrznej odrębności prowadziłyby do braku czytelności budżetu i utrudniały jego wykonanie.

Inaczej należy natomiast ocenić brak odrębności w budżecie gminy działalności bieżącej i inwestycyjnej. W budżetach lokalnych krajów zachodnich taka odrębność z reguły występuje i służy prowadzeniu zdrowej gospodarki (zapewnianiu równowagi między działalnością bieżącą i inwestycyjną, zapobieganiu finansowaniu działalności bieżącej z dochodów inwestycyjnych itp.). W związku z brakiem w budżetach gmin w Polsce takiego wyodrębnienia dochodzi do różnych negatywnych zjawisk.⁶ Dlatego wyodrębnienie sekcji bieżącej i inwestycyjnej w budżetach gmin wydaje się jak najbardziej pożądane.

Gminy prowadzą swoją gospodarkę budżetową w formach identycznych, jak jednostki państwowe. W gminach mogą więc być tworzone: jednostki budżetowe, zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze i środki specjalne. Zasady ich tworzenia i funkcjonowania reguluje Minister Finansów w drodze rozporządzenia.

Wprowadzie ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym stanowi, że „W celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, w tym przedsiębiorstwa...”, a ustawa z 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe przyznaje radzie gminy prawo powoływania i likwidowania jednostek budżetowych, zakładów budżetowych

6. Zob. Cz. Rudzka-Lorentz, Finanse gmin. Aspekty ekonomiczne. (W:) Samorząd terytorialny i rozwój lokalny, Warszawa 1992 - praca zbiorowa pod red. A. Piekary i Z. Niewiadomskiego.

towych, gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych, to jednocześnie przepisy tegoż Prawa budżetowego wprowadzają w art. 16 ust. 7 poważne ograniczenie w zakresie kształtowania struktury organizacyjnej jednostek gminnych, stanowiąc, że likwidacja jednostki gospodarczej, będącej osobą prawną, w celu utworzenia jednostki działającej na zasadach gospodarki pozabudżetowej, może nastąpić wyłącznie za zgodą Ministra Finansów, a jeżeli jednostka stanowi własność komunalną, zgodę wyraża wojewoda w porozumieniu z Ministrem Finansów. Mimo ważnych motywów tego przepisu, mającego ochraniać interesy budżetu państwa, można uznać go za sprzeczny z ustawą o samorządzie terytorialnym, a tym samym poważnie godzący w uprawnienia gmin do samodzielnego i odpowiedzialnego kształtowania przez ich rady struktury organizacyjnej gospodarki budżetowej jednostek lokalnych.

Pomijając powyższą sprzeczność, generalnie można stwierdzić, że obowiązujące ustawodawstwo daje gminom prawo swobodnego wyboru nie tylko form organizacyjnych, ale także sposobów i metod realizacji zadań lokalnych. Mogą one mieć zarówno publiczno-prawny, jak i cywilno-prawny charakter.

Dlatego określone zadania publiczne o charakterze lokalnym mogą być realizowane także w innych formach organizacyjno-prawnych, niż omówione formy organizacyjne budżetowania brutto i netto. Przykładowo gminy mogą m.in.:

- zlecać wykonanie zadań osobom fizycznym lub prawnym, w oparciu o cywilno-prawne umowy zlecenia, umowy o dzieło, umowy agencyjne, umowy o roboty budowlane itp.;
- tworzyć spółki prawa handlowego lub być ich udziałowcami;
- organizować inne przedsięwzięcia społeczne (np. socjalne, kulturalne, oświatowe, sportowe itp.) lub gospodarcze albo brać w nich udział. Chodzi tu o działalność w takich formach organizacyjno-prawnych, jak: fundacje, stowarzyszenia, spółdzielnie, instytucje ubezpieczeniowe, banki komunalne itp.;
- wspólnie z innymi gminami organizować zaspokajanie potrzeb lokalnych, np. przez tworzenie związków międzygminnych, zlecać w tym zakresie zadania do realizacji innym gminom, zawierać z orga-

nami administracji państwowej kontrakty administracyjno-prawne na realizację określonych zadań.

Do 1993 r. gminy mogły, w oparciu o ogólną formułę art. 9 ust. 2 ustawy z marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, „(...) prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, jeśli wymagają tego potrzeby społeczne”. Oznaczało to, że gminy mogły, praktycznie bez żadnych ograniczeń, prowadzić działalność komercyjną (tj. nastawioną na zysk), co było równoznaczne z szansą powiększania dochodów własnych i tym samym stworzenia warunków dla lepszego zaspokajania potrzeb społecznych.⁷

Od 1993 r. możliwości działalności komercyjnej gmin ograniczono praktycznie do zera. W myśl bowiem noweli z 1992 r. do ustawy o samorządzie terytorialnym gminy mogą prowadzić wyłącznie działalność gospodarczą w zakresie użyteczności publicznej. W związku z tym istniejące jednostki organizacyjne gmin, prowadzące działalność gospodarczą, winny były do 30 czerwca 1994 r. zostać przekształcone albo w jednostki użyteczności publicznej, albo sprywatyzowane. Obecnie, zgodnie z art. 9 ust. 2 ww. ustawy gmina oraz inna komunalna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie.

Wypada podkreślić, iż problem zakresu podejmowania przez samorząd terytorialny działalności komercyjnej od początku był przedmiotem licznych polemik naszych specjalistów, polityków i działaczy samorządowych. W ustawie z 8 marca 1990 r. zwyciężyła skrajnie liberalna koncepcja swobody prowadzenia działalności gospodarczej przez gminy. Doświadczenia wykazały jednak, że ta swoboda nie zawsze jest zgodna z interesem społeczności lokalnej oraz, że często stoi ona w sprzeczności ze swobodami i wolnościami obywateli. Tak-

7. Szerzej na ten temat: C. Kosikowski, Działalność gospodarcza gmin, Białystok 1992.

że doświadczenia zagraniczne wskazują, że niezbędne jest ustawowe ograniczenie swobody prowadzenia działalności gospodarczej przez gminy.

2.2. Projektowanie, uchwalanie i wykonywanie budżetu gminy

Projekt budżetu gminnego przygotowuje zarząd, uwzględniając przepisy prawa budżetowego i wskazówki rady gminy. W praktyce ten drugi element często nie odgrywa istotnego znaczenia. Prawo budżetowe przewiduje, że Minister Finansów do 31 października roku poprzedzającego rok budżetowy podaje poszczególnym gminom do wiadomości roczne kwoty subwencji ogólnych, przyjęte do projektu ustawy budżetowej. Zarząd winien przedstawić projekt budżetu wraz z informacją o stanie mienia komunalnego i objaśnieniami radzie gminy do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Zniesiono wcześniej istniejącą niezgodność przepisów ustawowych, kiedy Minister Finansów przekazywał informacje o planowanych subwencjach do 15 listopada i w związku z tym zarządy nie mogły określić w projekcie budżetu kwot subwencji.

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym zgodnie z postulowaną w nauce zasadą uprzedniości budżetu stanowi, iż budżet gminy winien być uchwalony do końca roku poprzedzającego rok budżetowy. Zarówno okres obowiązywania tego przepisu, jak i doświadczenia rad narodowych w przeszłości (wówczas obowiązywały bardziej liberalne terminy w tym względzie) wskazują na to, że jest to termin nierealny w odniesieniu do lokalnej gospodarki budżetowej i należy go zmienić. Najbardziej realnym, a jednocześnie niemożliwym do przekroczenia terminem w tym zakresie winna być data 31 marca roku budżetowego, po której należy przewidzieć możliwość regulacji budżetu gminy w trybie nadzoru. Takie są zresztą doświadczenia wielu krajów, realizujących od dawna model samorządu terytorialnego.

W myśl obowiązujących przepisów, w przypadku nieuchwalenia przez radę gminy budżetu przed początkiem roku budżetowego, nie później jednak niż do 31 marca roku budżetowego, podstawą gospodarki budżetowej gminy jest projekt budżetu przedłożony radzie. Jeżeli jednak rada gminy nie uchwali budżetu w wymienionym termi-

nie, budżet gminny zostaje ustalony do końca kwietnia przez regionalną izbę obrachunkową. Do dnia ustalenia budżetu przez regionalną izbę obrachunkową podstawą gospodarki budżetowej jest projekt budżetu.

Przepisy nie regulują natomiast sytuacji, gdy zarząd gminy nie przygotowuje projektu budżetu gminnego przed rozpoczęciem roku budżetowego.

Budżet gminy **winien zostać uchwalony z zachowaniem zasady równowagi budżetowej**. Zasada ta została wyrażona w art. 57 ustawy o samorządzie terytorialnym, stanowiącym, iż w uchwale budżetowej określa się źródła pokrycia niedoboru budżetu, jeśli planowane wydatki budżetu przewyższają planowane dochody.

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym wprowadziła także **zasadę jawności** gospodarki budżetowej gminy. Chodzi tu zarówno o obowiązek zarządu informowania społeczeństwa o założeniach projektu budżetu, kierunkach polityki społecznej i gospodarczej, jak i o sposobie wykorzystania środków budżetowych. Zasada jawności obejmuje także obowiązek publikacji przez wójta lub burmistrza budżetu gminnego (tj. ogłoszenia go w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości) oraz sprawozdania z wykonania uchwały budżetowej.

Gospodarka budżetowa gminy opiera się także na innych zasadach budżetowych, albo wyinterpretowanych z całości przepisów obowiązującego prawa, albo zapisanych wprost w ustawie z 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe. Przykładem pierwszej grupy jest **zasada jedności materialnej** budżetu gminnego, tzn. nietworzenia funduszy celowych w ramach budżetu, ani przy budżecie gminy. W obowiązującym ustawodawstwie nie znajduje się upoważnienia dla gmin do tworzenia funduszy celowych. Należy do tego dodać jednak dwie uwagi. Po pierwsze, zasada ta jest coraz częściej krytykowana, jako utrudniająca gminom prowadzenie elastycznej, celowej gospodarki; po drugie zaś można mieć poważne wątpliwości, czy istnienie w ramach budżetu gminnego obok budżetu własnego gminy, planu finansowego dla zadań z zakresu administracji rządowej zleconych gminie, nie łamie zasady jedności materialnej budżetu. Z całą pewnością

można więc stwierdzić, że zakaz tworzenia funduszy celowych przez gminy służy zapewne nie samorządowi terytorialnemu lecz administracji centralnej.

Przykładem zasady budżetowej zapisanej wprost w Prawie budżetowym jest natomiast **zasada szczegółowości**. Otóż dochody budżetu gminy planuje się i uchwała co najmniej w podziale według ważniejszych źródeł, natomiast wydatki - w układzie działów klasyfikacji budżetowej. Nieco inna szczegółowość obowiązuje natomiast w zakresie planu finansowego zadań zleconych gminie. Pośrednio przesądza to zapis, iż odrębne roczne sprawozdanie z wykonania planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej zleconych gminie i innych zadań zleconych ustawami zarząd opracowuje w układzie części, działów, rozdziałów i paragrafów.

Zasady wykonywania budżetu gminnego niewiele odbiegają od reguł wykonania budżetu państwa. Można je ująć w następujących punktach:

a) pełna realizacja zadań winna następować w terminach określonych przepisami prawa (tzw. zasada terminowości);

b) dochody budżetowe winny być realizowane na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów (zasada terminowości i legalności);

c) dokonywanie wydatków budżetowych winno następować w granicach kwot określonych w budżecie, zgodnie z planowanym ich przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny;

d) zlecanie zadań powinno odbywać się na zasadzie wyboru najbardziej korzystnej oferty wykonania;

e) wydatki nieprzewidziane, których obowiązkowe płatności wynikają z tytułów egzekucyjnych, mogą być pokrywane z budżetu bez względu na poziom środków finansowych zaplanowanych na ten cel, powinny one być zrefundowane w trybie przeniesienia wydatków z innych podziałek klasyfikacji budżetowej lub z rezerw;

f) dotacje celowe przyznane gminom na realizację zadań zleconych, nie wykorzystane w danym roku, podlegają zwrotowi do budżetu państwa w części, w jakiej zadanie nie zostało wykonane;

g) w przypadku stwierdzenia niegospodarności w określonych jednostkach budżetowych winno być stosowane blokowanie kredytów budżetowych. Jest to kompetencja rady gminy w zakresie całego budżetu gminnego;

h) nie zrealizowane kwoty wydatków budżetowych wygasają z upływem roku budżetowego; rada gminy może jednak ustalić, do których wydatków zasada ta nie będzie miała zastosowania;

i) rada gminy może upoważnić zarząd do dokonywania określonych zmian w budżecie gminy, z wyjątkiem przeniesień kredytów między działami. I tak: rada gminy może udzielić zarządowi upoważnienia do dysponowania rezerwą budżetową, tworzoną obligatoryjnie na wydatki nieprzewidziane oraz rezerwami celowymi tworzonymi fakultatywnie.

Działalność niezgodna z wyżej wymienionymi zasadami stanowi najczęściej naruszenie dyscypliny budżetowej. Zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny budżetowej są identyczne dla gmin i jednostek państwowych i reguluje je rozdział 8 ustawy z 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe.

Zwracamy przy tym uwagę, że w 1995 r. prawo budżetowe rozszerzyło katalog sytuacji uznawanych za naruszenie dyscypliny budżetowej.⁸ W myśl powołanej zmiany, do katalogu naruszeń dyscypliny budżetowej zaliczono także zaniechanie przez kierownika jednostki lub rzecznika dyscypliny budżetowej zawiadomienia komisji orzekającej o naruszeniu dyscypliny budżetowej.

Do końca 1992 r. organami orzekającymi w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej w jednostkach samorządu terytorialnego były komisje orzekające przy wojewodzie.

Ustawą z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych⁹ część tych kompetencji przejęły od 1 stycznia 1993 r. ko-

8. Zob. Dz.U. z 1995 r. Nr 78, poz. 390.

9. Dz.U. Nr 85, poz. 428; zm. z 1994 r. Nr 76, poz. 344, z 1995 r. Nr 124, poz. 601 oraz z 1996 r. Nr 58, poz. 262 i Nr 106, poz. 496.

misje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej, będące organami regionalnych izb obrachunkowych (patrz p. 5. rozdziału 4).

W skład wspomnianych komisji wchodzi: przewodniczący, jego zastępca oraz trzech do pięciu członków. Przewodniczącym komisji jest z urzędu wiceprezes izby, którego powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek przewodniczącego izby. Zastępcę przewodniczącego i pozostałych członków komisji powołuje przewodniczący izby. Kadencja komisji trwa 4 lata.

2.3. Rachunkowość i sprawozdawczość budżetowa w gminach

Rachunkowość i sprawozdawczość budżetowa w gminach są zagadnieniami bardzo często niedocenianymi i mało popularnymi, pozostawianymi najczęściej księgowym. Należy jednak w pełni zgodzić się z opinią, że: „... prawidłowo prowadzona rachunkowość i sprawozdawczość budżetowa jest jednym z najistotniejszych instrumentów sprawowania zarówno przez organy nadzoru, jak i przez same rady gmin i ich komisje kontroli w toku wykonywania i po zakończeniu roku budżetowego. Stanowi również niezbędny materiał porównawczy, pozwalający na sformułowanie ocen dotyczących kształtowania się poziomu dochodów i wydatków w różnych przedziałach czasowych. Ponadto stanowi niezbędną podstawę do prawidłowego sporządzania budżetów gmin na okresy przyszłe, bowiem kształtowanie się określonych tendencji tak po stronie dochodów, jak i wydatków może mieć charakter trwały.¹⁰

Z tej samej ustawy o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 r. wynika **zasada rozdziału dyspozycji środkami pieniężnymi gminy od jej kasowego wykonania**. Ta sama ustawa stanowi, że **obsługę kasową gminy prowadzi bank wskazany przez radę gminy**, nie może to być jednak Narodowy Bank Polski. Podstawą tej obsługi jest

zawarcie przez gminę umowy rachunku bankowego, na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym.

Szczegółowe zasady prowadzenia rachunkowości przez gminy i ich jednostki organizacyjne zostały uregulowane ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.¹¹

Podstawowe zasady **informacji i sprawdzalności budżetowej gmin** reguluje ustawa z 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe. Stanowi ona m.in., że:

- zarząd gminy przedstawia radzie gminy i regionalnej izbie obrachunkowej informację o przebiegu wykonania budżetu gminy za 1 półrocze w terminie 60 dni po upływie okresu sprawozdawczego;

- Rada Ministrów przedstawia Sejmowi i Najwyższej Izbie Kontroli coroczne sprawozdanie z wykonania budżetu państwa do 30 czerwca roku następującego po upływie roku budżetowego wraz ze sprawozdaniem o dochodach i wydatkach dotyczących zadań z zakresu administracji rządowej zleconych gminom i innych zadań zleconych gminom ustawami oraz zbiorczą informację o wykonaniu budżetów gmin. Ta ostatnia informacja powinna zawierać zestawienie dochodów i wydatków wynikające z zamknięć rachunków budżetów gmin, sporządzone w układzie działowym;

- zarząd gminy opracowuje roczne sprawozdanie z wykonania budżetu gminy w układzie według działów, rozdziałów i paragrafów oraz odrębne sprawozdanie z wykonania planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej zleconych gminie i innych zadań zleconych ustawami w układzie według części, działów, rozdziałów i paragrafów. Sprawozdanie z wykonania budżetu gminy wójt lub burmistrz przesyła regionalnej izbie obrachunkowej i właściwemu wojewódzkiemu urzędowi statystycznemu, natomiast sprawozdanie z wykonania zadań zleconych regionalnej izbie obrachunkowej oraz we właściwym zakresie dysponentom części budżetu państwa.

10. E. Tegler, Z. Ofiarski, *Finanse samorządu terytorialnego*, Białystok 1992, s. 13.

11. Dz.U. Nr 121, poz. 591.

- sprawozdanie, o którym mowa wyżej, rada gminy rozpatruje w terminie do 30 kwietnia po roku sprawozdawczym i podejmuje w oparciu o nie decyzję w sprawie udzielenia absolutorium zarządowi.

3. Zagadnienia nadzoru i kontroli gospodarki finansowej gmin

3.1. Istota nadzoru i kontroli gospodarki finansowej gmin

Pojęcia **kontroli i nadzoru** pochodzą z nauk o organizacji i zarządzaniu. **Kontrolą** nazywamy czynności (funkcje) organu, polegające na porównywaniu stanu faktycznego z tzw. wyznaczeniami, tj. stanem pożądanym. Z reguły kontrola ogranicza się do sprawdzenia istniejącego stanu oraz przekazania stosownych wyników, wraz z wpływającymi stąd wnioskami, organowi wyższego stopnia. Czasami organy kontroli mają prawo wydawać zalecenia jednostce kontrolowanej.

Nadzór natomiast polega na możliwości bezpośredniego oddziaływania na jednostkę nadzorowaną, w granicach i przy zastosowaniu środków przewidzianych prawem. Oznacza to, że organ nadzoru nie może wyręczać w dowolny sposób jednostki nadzorowanej (w tej ostatniej sytuacji mielibyśmy do czynienia z kierownictwem). Pojęcie nadzoru mieści więc w sobie kontrolę oraz dodatkowe uprawnienia władcze organu nadzoru, w ramach określonych przepisami prawa.

Jeżeli przedmiotem nadzoru lub kontroli jest działalność (gospodarka) finansowa określonej jednostki, wówczas mówimy o **nadzorze finansowym i kontroli finansowej**.

Zarówno nadzór finansowy, jak i kontrola finansowa służą racjonalizacji gospodarki finansowej organów kontrolowanych (nadzorowanych), poprzez doprowadzanie do zgodności ich działań z wyznaczeniami. Pomimo jednak, że ogólny cel nadzoru i kontroli finansowej są podobne, to kontrola spełnia niejako **służebną rolę** wobec nadzoru. Środki nadzoru mogą być bowiem uruchamiane dopiero po dokonaniu kontroli. Ta ostatnia natomiast, nie będąc formą władczej ingerencji w działalność organu kontrolowanego, ma przeważnie szerszy zakres podmiotowy i przedmiotowy niż nadzór. Potwierdzają to przepisy ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, sprowadzając nadzór nad gospodarką finansową gminy do nadzoru

nad działalnością finansową jej organów, związków gmin i porozumień komunalnych. Kontrola finansowa gmin dotyczy zaś ponadto także gospodarki finansowej jednostek gminnych posiadających odrębną osobowość prawną i majątkową (np. przedsiębiorstwa komunalne), a także innych jednostek, które otrzymują dotacje z budżetu gminy - w zakresie sposobu ich wykorzystania.

Szerszy zakres kontroli finansowej (w porównaniu z nadzorem) wiąże się także z większą różnorodnością kryteriów jej sprawowania.

3.2. Rodzaje i zasady nadzoru nad gospodarką finansową gminy

W myśl ustawy o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 r. całość działalności gmin podlega nadzorowi określonych organów państwa. Ten nadzór nad całością działalności gmin, w tym nad ich gospodarką finansową, nazywamy **nadzorem ogólnym**.

W określonych sytuacjach jednak, ze względu na szczególne organy nadzoru, jego specyficzny zakres lub stosowane środki, występuje **nadzór szczególny**. Z takim właśnie rodzajem nadzoru mamy do czynienia w odniesieniu do gospodarki budżetowej gmin. Niektórzy specjaliści, a za nimi ustawodawca, nazywają go „**nadzorem nad działalnością komunalną w zakresie spraw budżetowych**”.¹² Oznacza to **dualizm nadzoru w sprawach gospodarki finansowej gminy**. Występuje tu bowiem nadzór ogólny, z którym będziemy mieli do czynienia przykładowo w związku z uchwaleniem przez gminę stawek podatków lokalnych oraz nadzór szczególny nad działalnością komunalną w zakresie spraw budżetowych (np. przy uchwalaniu budżetu).

O **dualizmie nadzoru nad gospodarką finansową gminy** możemy mówić także w sensie **różnorodności jego kryteriów**, w zależności od rodzaju finansowanych zadań. W zakresie zadań własnych gminy nadzór jest sprawowany wyłącznie na podstawie **kryterium**

12. Zob. T. Dębowska-Romanowska, Prawne pojęcie nadzoru nad działalnością komunalną w zakresie spraw budżetowych, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11-12.

zgodności z prawem (legalności), zaś w zakresie zadań zleconych gminie, także w oparciu o **kryterium gospodarności, celowości i rzetelności**.

Organami nadzoru ogólnego, także w sprawach finansów gmin są: Prezes Rady Ministrów i wojewoda. Dla umożliwienia nadzoru wójt lub burmistrz obowiązany jest przedkładać wojewodzie uchwały rady w ciągu 7 dni od ich podjęcia. Organ nadzoru może orzec o nieważności uchwały, jeśli uzna ją za sprzeczną z prawem, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od daty doręczenia uchwały. Wszczynając postępowanie o unieważnienie uchwały organ nadzoru może wstrzymać jej wykonanie. Jeśli uchwała rady narusza prawo w sposób nieistotny, wówczas nie stwierdza się jej nieważności, lecz wskazuje na fakt wydania uchwały z naruszeniem prawa.

Rozstrzygnięcie wojewody, uznające uchwałę rady gminy za nieważną może być przez tę radę zaskarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego z powodu naruszenia prawa. Sąd ten rozstrzyga także o nieważności uchwał rad gminy, zaskarżonych przez wojewodę po upływie 30 dni od daty otrzymania uchwały.

Nieco inaczej przedstawia się sprawa środków nadzoru ogólnego w zakresie zadań zleconych gminom. W tych przypadkach wojewoda może wstrzymać wykonanie uchwały i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia wskazując przy tym uchybienia i termin ich usunięcia. Jeśli ponowna uchwała rady nie uwzględnia przekazanych wskazówek organu nadzoru, wówczas może on uchylić tę uchwałę, wydając zarządzenie zastępcze, powiadamiając o tym prezydium sejmiku samorządowego i właściwego ministra. Zarządzenie zastępcze wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia jego wydania chyba, że w tym czasie minister wyda inne rozstrzygnięcie.

Jeśli uchybienia w działalności organów gminy mają poważniejszy i trwały charakter, mogą być stosowane ostrzejsze środki nadzoru i to wobec organów gminy. I tak w przypadku powtarzającego się naruszania prawa przez radę lub zarząd - mogą one zostać rozwiązane, natomiast w przypadku trwałego braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych organy gminy mogą zostać zawieszony, a Prezes

Rady Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji ustanawia zarząd komisaryczny.

Zasady nadzoru nad działalnością komunalną w zakresie spraw budżetowych przedstawiamy w p. 5. niniejszego rozdziału.

3.3. Formy pośrednie między nadzorem i kontrolą

Czasami prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu gminy od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania. Nie są to środki tak ostrego wpływu na gminę, jak typowe instrumenty nadzoru, oznaczają jednak możliwość przynajmniej pośredniego oddziaływania z zewnątrz na organ podejmujący decyzję. Przykładowo: jeśli organ zewnętrzny wydaje opinię o zamiarze emisji przez gminę papierów wartościowych i podaje ją do publicznej wiadomości, może on w istotny sposób wpłynąć na powodzenie samej emisji.

Aby ograniczyć ten pośredni wpływ organów z zewnątrz na działalność gminy prawo przewiduje dwa istotne ograniczenia. Po pierwsze: organy opiniujące powinny zająć stanowisko w ciągu 14 dni od doręczenia im rozstrzygnięć organów gminnych, a po drugie - zatwierdzenia, uzgodnienia lub opinie, tak samo jak wyżej opisane akty nadzoru, mogą być zaskarżane przez gminę do Naczelnego Sądu Administracyjnego z powodu naruszenia prawa.

Istotne uprawnienia do zajmowania stanowiska w sprawach rozstrzygnięć finansowych organów gminnych mają regionalne izby obrachunkowe, dlatego zagadnienie to zostanie dokładniej omówione w p. 5. niniejszego rozdziału.

3.4. Kontrola wewnętrzna i zewnętrzna gospodarki finansowej gmin

Z punktu widzenia usytuowania organów kontroli gospodarki finansowej gmin można wyróżnić kontrolę **wewnętrzną** i **zewnętrzną**.

Wewnętrzna kontrola finansowa gminy, to kontrola sprawowana przez organy lub osoby usytuowane wewnątrz systemu organizacyjnego samorządu terytorialnego. Można tu wyróżnić przede wszystkim kontrolę wykonywaną przez **rady gmin** i **głównych księgowych**.

Rada gminy wykonuje swoje uprawnienia w zakresie kontroli finansowej albo bezpośrednio, przyjmując i analizując sprawozdania i informacje zarządu, albo pośrednio, poprzez komisję rewizyjną i inne komisje powoływane przez radę gminy. Końcowym i najważniejszym rezultatem kontroli gospodarki finansowej sprawowanej przez radę gminy jest **udzielenie bądź nieudzielenie zarządowi absolutorium**.

Główny księgowy (skarbnik) gminy wykonuje bieżącą kontrolę przebiegu realizacji budżetu i innych zadań finansowych. Ma ona polegać na wstępnej, bieżącej i następnej kontroli funkcjonalnej, wstępnej kontroli legalności dokumentów, następnej kontroli operacji gospodarczych, będących przedmiotem księgowania, wstępnej kontroli legalności dokumentów księgowych.

Odmowa podpisania dokumentu (kontrasygnaty) przez skarbnika gminy wstrzymuje realizację operacji finansowej. Skarbnik jest jednak zobowiązany złożyć akcept na pisemne polecenie zwierzchnika. Winien jednak o tym fakcie powiadomić radę gminy i regionalną izbą obrachunkową. Prawa i obowiązki głównych księgowych budżetów (skarbników gmin) i innych jednostek organizacyjnych budżetu reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 maja 1991 r.¹³

Kontrola wykonywana przez społeczności lokalne nad działalnością finansową organów gminnych może być traktowana umownie, albo jako kontrola zewnętrzna (gdyż w tym sensie organy gminy kontrolowane są z zewnątrz), albo jako kontrola wewnętrzna (jeśli mówimy o kontrolowaniu gminy jako jednostki samorządu terytorialnego). Na podkreślenie zasługuje tu jednak fakt, że społeczności lokalne dysponują poważnymi możliwościami wpływu na działalność finansową władz lokalnych, zarówno poprzez akty wyborcze, jak i poprzez możliwość odwołania tych władz w trakcie kadencji, w drodze referendum gminnego.

13. Tekst jedn. Dz.U. z 1995 r. Nr 131, poz. 639.

Kontrola zewnętrzna gospodarki finansowej gmin zawsze wzbudza wiele emocji. Zdaniem wielu działaczy samorządowych jest ona zbędna w systemie demokracji lokalnej, gdy władze gminne zależą od wyborców i przed nimi odpowiadają. Jest to jednak stanowisko nie do przyjęcia, chodzi bowiem o gospodarkę groszem publicznym, pochodzącym zresztą nie tylko od podmiotów z terenu gminy, a sposób jej prowadzenia może mieć bezpośredni wpływ na kondycję całości finansów publicznych w państwie. Poza tym kontrola finansowa wymaga niezbędnej aktywności i wnikliwości, której z oczywistych względów nie posiadają społeczności lokalne. Dlatego właśnie wszystkie kraje realizujące model samorządu terytorialnego stosują różne formy zewnętrznej kontroli lokalnej gospodarki finansowej.

Od 1 stycznia 1993 r. kontrola zewnętrzna gospodarki finansowej gmin wykonywana jest głównie przez regionalne izby obrachunkowe. Zasady ich funkcjonowania zostaną omówione poniżej.

3.5. Regionalne izby obrachunkowe

Regionalne izby obrachunkowe nie były wcześniej w Polsce instytucją znaną. Wprawdzie w naszym kraju wypracowano ich oryginalny kształt, to jednak pierwowzorem są tu niewątpliwie regionalne izby obrachunkowe, funkcjonujące od 1983 r. we Francji.¹⁴

Izby w Polsce powołane zostały do realizacji następujących zadań:

- kontrola gospodarki finansowej i zamówień publicznych gmin, związków międzygminnych, innych komunalnych osób prawnych i sejmików samorządowych;
- nadzór nad działalnością komunalną w zakresie spraw budżetowych;
- prowadzenie działalności informacyjnej i szkoleniowej w zakresie spraw budżetowych;

14. Zob. E. Ruśkowski, E. Tegler, Kontrola działalności finansowej gmin we Francji i w Niemczech. Wnioski dla Polski, Białystok 1991.

- opiniowanie określonych działań i aktów organów gminnych oraz rozpatrywanie spraw związanych z odmową kontrasygnaty dokumentów finansowych przez skarbnika gminy;

- orzekanie w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej w gminach; (*patrz: rozdział 2.2.*).

Izby dokonują kompleksowej kontroli gospodarki finansowej gmin co najmniej raz na 4 lata.

Kontrola prowadzona jest na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentów ze stanem faktycznym. W zakresie zadań zleconych kontroli dokonuje się ponadto na podstawie kryterium gospodarności, celowości i rzetelności.

Na podstawie wyników kontroli izba kieruje do kontrolowanej jednostki wystąpienie pokontrolne, w którym wskazuje źródła i przyczyny nieprawidłowości, ich rozmiary, osoby odpowiedzialne oraz wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności. W ciągu 30 dni jednostka kontrolowana winna powiadomić izbę o wykonaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykonania. Jeśli w trakcie kontroli stwierdzono nieprawidłowości w zakresie rozliczeń subwencji i dotacji celowych na zadania własne i zlecone, izba przekazuje informacje o tym fakcie Prezesowi Rady Ministrów i organom dokonującym podziału tych środków.

Spośród wymienionych wyżej kompetencji izb, na szczególną uwagę zasługuje **nadzór nad działalnością komunalną w zakresie spraw budżetowych**. Dotyczy on następujących aktów rady gminy:

- uchwał budżetowych, które izba bada z punktu widzenia zgodności z prawem;

- uchwał w sprawie udzielenia lub nieudzielenia zarządowi absolutorium;

- jeśli rada gminy nie uchwali budżetu do 31 marca roku budżetowego - izba ustala do końca kwietnia budżet gminy w zakresie obowiązujących zadań własnych oraz zadań zleconych.

Jeśli naruszenie prawa przez radę gminy nie ma istotnego znaczenia, wówczas izba nie stwierdza nieważności uchwały, lecz wskazuje sposób usunięcia uchybień.

W ramach postępowania dotyczącego unieważnienia części lub całości uchwały budżetowej rady gminy izba wskazuje nieprawidłowości oraz sposób i termin ich usunięcia, albo nakazuje w wyznaczonym terminie wprowadzenie do uchwały niezbędnych wydatków w zakresie obligatoryjnych zadań własnych i zadań zleconych. Jeśli rada gminy nie wprowadzi tych zmian, izba orzeka nieważność uchwały w całości lub w części, a jednocześnie ustala budżet gminy w części dotkniętej nieważnością w zakresie obligatoryjnych zadań własnych i zadań zleconych.

Regionalne izby obrachunkowe wyposażone zostały w liczne kompetencje pośrednie między nadzorem a kontrolą gospodarki finansowej gmin. Są to głównie uprawnienia do **opiniowania aktów i czynności podejmowanych przez organy gminne**. Chodzi tu o wyrażanie opinii izby w następujących sprawach z zakresu gospodarki finansowej:

- o możliwości spłaty kredytu przez gminę;

- o zamiarze emisji papierów wartościowych przez gminy (izba podaje wówczas te opinie do publicznej wiadomości);

- o przedkładanych do wiadomości projektach uchwał budżetowych gmin, uchwał wraz z informacjami o stanie mienia komunalnego i objaśnieniami;

- o przedkładanych przez zarządy gmin do 30 lipca roku budżetowego informacjach o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze oraz o udzielonych zamówieniach publicznych;

- o przedkładanych przez zarządy gmin sprawozdaniach z wykonania budżetu gminy wraz z odrębnymi sprawozdaniem z wykonania planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej, zleconych gminom oraz sprawozdaniach z realizacji zamówień publicznych;

- o przedkładanych przez zarządy gmin informacjach w przedmiocie zawartych przez radę gminy umów o kredyty i pożyczki.

Izby rozpatrują także sprawy dotyczące odmowy przez skarbnika gminy kontrasygnaty dokumentów finansowych, gdy przełożony skarbnika wydaje mu na piśmie polecenie akceptacji dokumentu.

Regionalne izby obrachunkowe podlegają Prezesowi Rady Ministrów, który wykonuje nadzór nad ich działalnością pod względem zgodności z prawem. Prezes Rady Ministrów powołuje przewodniczącego izby oraz na jego wniosek - zastępcę. Do kompetencji Premiera należy także określenie siedzib i zasięgu terytorialnego działania izb oraz szczegółowych zasad ich funkcjonowania. Organami regionalnymi izb obrachunkowych są: kolegium izby i komisja orzekająca w sprawach o naruszenie dyscypliny budżetowej. Kolegium, poza prezesem, składa się z członków powoływanych w równych częściach przez właściwe sejmiki samorządowe i Prezesa Rady Ministrów.

Do wydawania opinii w sprawach, o których była mowa wyżej, prezes izby powołuje trzyosobowe składy orzekające. Od ich uchwał służy gminie odwołanie do kolegium izby. Ten ostatni organ właściwy jest też do rozpatrywania spraw wchodzących w skład komunalnego nadzoru nad gospodarką budżetową gminy oraz w innych sprawach określonych ustawami.

Kontrola finansowa gmin wykonywana jest przez inspektorów izb.

Zarówno członkowie izby, jak i inspektorzy kontroli finansowej winni posiadać nienaganną opinię i odpowiednie kwalifikacje zawodowe. W ten sposób ustawodawca stara się zapewnić wysoki poziom merytoryczny i autorytet regionalnych izb obrachunkowych.¹⁵

15. Na temat zasad funkcjonowania regionalnych izb obrachunkowych szerzej i całościowo piszą: M. Kasiński, Z. Kmiecik, C. Kosikowski, R. P. Krawczyk, Ustawa o Regionalnych Izbach Obrachunkowych z komentarzem oraz teksty innych aktów prawnych, Warszawa 1994 oraz L. Etel, E. Ruśkowski, Komentarz do ustawy z dnia 7 października 1992 r. o Regionalnych Izbach Obrachunkowych. (W:) Prawo samorządu terytorialnego. Przepisy z komentarzem, Warszawa 1994 (red. P. Czechowski, S. Piątek).

4. Dochody gmin

4.1. Struktura dochodów gmin

Dochody gmin możemy klasyfikować według różnych kryteriów. Z punktu widzenia podmiotowego oraz miejsca wpływu możemy wyróżnić **dochody budżetowe gmin** oraz **dochody innych jednostek komunalnych**, posiadających odmienną od gminy osobowość prawną i własny majątek. Dla uproszczenia rozważań, w dalszej części pracy zajmiemy się wyłącznie dochodami budżetowymi gmin.

W zależności od stałości i stabilności wpływów do budżetu, dochody te możemy podzielić na **zwyczajne** (np. podatki i opłaty lokalne) oraz **nadzwyczajne** (np. kredyty, emisja obligacji, spadki, zapisy i darowizny itp.)

Z punktu widzenia usytuowania źródeł dochodów można je podzielić na **wewnętrzne** (np. podatki i opłaty z terenu gminy) i pochodzące "z zewnątrz", czyli **zewnętrzne** (np. subwencje, kredyty itp.).

Do niedawna najczęściej spotykanym w literaturze i przepisach prawa podziałem dochodów gmin było rozróżnienie **dochodów własnych** i pozostałych dochodów. Przy tym dochody własne nauka próbowała definiować w bardzo różny sposób. Można więc spotkać poglądy, że dochody własne to dochody, w których kształtowaniu gmina ma szczególne uprawnienia, inny pogląd głosi, że dochody własne to te, które zostały przekazane gminie ustawami do administrowania na stałe.

Wydawać by się mogło na tle obowiązujących przepisów, odnoszących się do dochodów gmin, że podział na dochody własne i pozostałe stracił swoje znaczenie. Zarówno bowiem ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, jak i ustawa z 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin¹⁶, poza wyliczeniem różnych źródeł do-

16. Dz.U. Nr 129, poz. 600, zm.: z 1994r. Nr 105, poz. 509, z 1995r. nr 101, poz. 504, nr 124, poz. 601 i nr 154, poz. 794 i z 1996 r. Nr 149, p. 704, Nr 156, p. 774.

chodów, wyróżniają dochody, które „są dochodami gmin” i te, które „mogą być dochodami gmin” lub „są także” dochodami gmin.

Według powoływanej ustawy z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin **dochodami gmin są**:

1) wpływy z następujących podatków, ustalanych i pobieranych na podstawie odrębnych ustaw:

- a) rolnego,
- b) od nieruchomości,
- c) leśnego,
- d) od środków transportowych,
- e) od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacanych w formie karty podatkowej,
- f) od spadków i darowizn,
- g) od posiadania psów,

2) wpływy z opłat:

- a) skarbowej,
- b) eksploatacyjnej, uiszczanej przez podmioty gospodarcze na podstawie ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze,
- c) lokalnych,
- d) innych, pobieranych na podstawie odrębnych przepisów,

3) udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa w wysokości:

- a) 16% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na terenie gminy (od 1.01.1998 będzie to 17%),
- b) 5% wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej mających siedzibę na terenie gminy,

4) dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe gmin, w tym dochody z kar i odsetek oraz wpłaty od jednostek gospodarki pozabudżetowej gmin,

5) dochody z majątku gminy,

6) subwencja ogólna, ustalana według zasad określonych w niniejszej ustawie,

7) subwencja oświatowa,

Dochodami budżetów gmin są także:

1) dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych gmin,

2) wpływy z samoopodatkowania mieszkańców,

3) spadki, zapisy i darowizny,

4) odsetki od środków finansowych gmin gromadzonych na rachunkach bankowych i odsetki od pożyczek udzielanych przez gminy,

5) odsetki od nieterminowo regulowanych należności z tytułów podatków, opłat, subwencji,

6) dotacje z funduszy celowych,

7) dotacje celowe z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej zlecone gminie oraz dotacje celowe na inne zadania zlecone gminom ustawami,

8) dywidenda od przedsiębiorstw państwowych, które z mocy art. 8 ust. 1 ustawy z 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych¹⁷ stały się przedsiębiorstwami komunalnymi,

9) inne wpływy należne gminom na podstawie odrębnych przepisów.

Ze względu na specyficzny charakter oraz zasady ustalania i wpływu do gmin poszczególnych rodzajów dochodów, rozdz. 2 powoływanej ustawy poświęcony jest „dochodom gmin”, rozdz. 3 „subwencjom i dotacjom dla gmin”, natomiast rozdz. 4 „warunkom zaciągania pożyczek i kredytów oraz emisji papierów wartościowych

17. Dz.U. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.

przez gminy". Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r.¹⁸ stanowi w art. 73 ust. 1, że: „Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są **dochody własne tych jednostek, subwencje i dotacje**". Tym samym wraca niejako problem interpretacji i definicji pojęcia „dochody własne gmin”.

Z powoływanego przepisu Ustawy Konstytucyjnej wynika szerokie pojmowanie pojęcia dochodów własnych gminy. W tym ujęciu, za dochody własne gmin należałoby uważać wszystkie dochody przekazane gminom, które nie są subwencjami i dotacjami. W tej kategorii znalazłyby się wówczas tak różne dochody, jak np. podatki i opłaty lokalne, które zresztą też są bardzo zróżnicowane, udziały w podatkach państwowych, kredyty itp. Takie formalne, szerokie podejście do kategorii dochodów własnych gmin możemy nazwać **dochodami własnymi sensu largo**.

Merytorycznie natomiast, stawianie na jednej płaszczyźnie podatków i opłat lokalnych, dochodów z opłaty skarbowej i udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych jest mało zasadne. Dlatego proponujemy, aby merytorycznie do kategorii dochodów własnych gmin zaliczyć te dochody, **w zakresie których możemy dopatrywać się władztwa podatkowego (władztwa publicznego) gminy lub które pochodzą ze źródeł będących własnością gminy**. Dochody takie będziemy nazywać **dochodami własnymi sensu stricto**. Przez **władztwo podatkowe gminy rozumiemy przy tym ustawowe uprawnienia gminy do wprowadzania i (lub) kształtowania określonych dochodów** (np. kształtowanie stawek, wprowadzanie obniżek i zwolnień, kształtowanie zasad przyznawania ulg i zwolnień, kształtowanie opodatkowania itp.).

Z tak rozumianym podziałem na dochody własne i pozostałe dochody gmin zdaje się na dzisiaj pokrywać wynikający z przepisów prawa podział na **dochody realizowane bezpośrednio przez gminny aparat finansowy** oraz **dochody realizowane na rzecz gminy przez**

18. Dz.U. Nr 84, poz. 426.

urzędy skarbowe. Wprawdzie ten podział dokonany jest według całym innym kryterium, to jednak dochody realizowane bezpośrednio przez gminny aparat finansowy odpowiadają także definicji dochodów własnych sensu stricto.

Na tle podziałów i klasyfikacji dochodów gmin prezentowanych w obowiązujących przepisach prawnych oraz literaturze przedmiotu można niewątpliwie wyróżnić także dochody **publicznoprawne, prywatnoprawne i zwrotne**¹⁹, a także: dochody **podatkowe, subwencje i dotacje** oraz **pozostałe dochody gmin**. W oparciu o to ostatnie kryterium prezentujemy dochody gmin w niniejszej pracy. Stosowane kryteria podziałów winny bowiem służyć określonym celom. Nie powinny być czynione przy tym contra legem, gdyż mogą wprowadzać dodatkowe zamieszanie pojęciowe w sprawach, które w sposób zasadniczy wymagają uporządkowania.

4. 2. Dochody podatkowe

Według powoływanej wyżej ustawy, a także innych przepisów, do dochodów budżetów gmin można zaliczyć następujące podatki oraz świadczenia o charakterze podatkowym, ukryte pod różnymi nazwami:

- podatek rolny;
- podatek od nieruchomości;
- podatek od środków transportowych;
- podatek od spadków i darowizn;
- podatki opłacane w formie karty podatkowej od działalności gospodarczej osób fizycznych;
- podatek od posiadania psów;
- 16% udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych;
- 5% udziału w podatku dochodowym od osób prawnych;

19. Zob. A. Borodo, Dochody samorządu terytorialnego w Polsce, Studium finansowoprawne, Toruń 1993.

- opłatę skarbową w zakresie umów cywilnoprawnych;
- dywidendę od przedsiębiorstw komunalnych (rodzaj podatku majątkowego).

Wymienione świadczenia mają decydujące znaczenie w finansowaniu budżetów gmin, dlatego można stwierdzić, że **gros dochodów gmin ma charakter podatkowy**.

Spośród wszystkich podatkowych dochodów gmin najbardziej kontrowersyjny charakter mają i wzbudzają najwięcej emocji udziały gmin w podatkach państwowych, tj. w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych. Mimo znacznie dalej idących postulatów samorządów terytorialnych, w ustawie z 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin... zostały one ustalone na poziomie odpowiednio 15% i 5%. W związku z trudnościami w zrównoważeniu budżetu państwa na 1992 r. stawkę 5% udziału zmniejszono w trakcie roku do 2%. Wywołało to oczywiście lawinę protestów gmin. Od 1 stycznia 1993 r. znów powrócono do stawki 5% udziału, a ustawa z 10 grudnia 1993 r. utrzymała te propozycje.

Aby zrozumieć przyczyny tej sytuacji, niewątpliwie bardzo niekorzystnej dla gmin, należy uwzględnić słabość polskiego systemu finansowego gmin oraz wyrównywania ogromnych różnic potencjału finansowego i warunków rozwoju między poszczególnymi gminami. W aktualnym systemie organy państwowe starają się realizować obydwa te cele jednocześnie, a czynią to przy pomocy regulacji wysokości udziałów gmin w podatkach państwowych oraz przy pomocy subwencji (zwłaszcza wyrównawczej) - zob. p. 3 niniejszego rozdziału. W sumie udziały w podatkach państwowych, subwencje i dochody własne powinny zapewnić równowagę finansową gmin w skali globalnej. Stąd ewentualne zmiany poziomu udziałów gmin w podatkach państwowych muszą pociągnąć za sobą automatyczne korekty kwot subwencji. Stąd przy obowiązującym systemie równoważenia budżetów gmin ze środków budżetów państwa, poziom udziału samorządu terytorialnego w podatkach państwowych jest i musi być **wynikiem kompromisu między biednymi i bogatymi, rozwiniętymi i zacofanymi**.²⁰

4. 3. Subwencje i dotacje

Subwencje i dotacje dla gmin są to środki finansowe przekazywane w zasadzie bezzwrotnie z budżetu państwa lub funduszy pozabudżetowych na finansowanie (dofinansowanie) zadań samorządu terytorialnego.

Należy zwrócić uwagę, że różnice między pojęciem subwencji i dotacji są z reguły sprawą umowną, pochodną regulacji ustawowych, w części dość dowolnych. Przykładowo, do 1982 r. pomoc finansową państwa dla gmin we Francji nazywano subwencjami; była ona wówczas udzielana jednostkom lokalnym na zasadzie swobodnego uznania organów centralnych. Wprowadzając od 1983 r. pomoc finansową państwa dla gmin na zasadzie kryteriów zobiektywizowanych - nadano jej nową nazwę - dotacje. W Polsce mamy do czynienia jakby z odwrotną sytuacją w stosowaniu terminologii.

Merytorycznie, w zakresie prób rozróżniania subwencji i dotacji można się zgodzić z opinią T. Dębowskiej-Romanowskiej²¹, że zgodnie z tradycją ustrojową termin „subwencja” można zastrzec dla świadczeń publiczno-prawnych państwa na rzecz innych podmiotów publicznych, będących następstwem ustrojowego podziału zadań między państwo a te podmioty. Subwencję należy traktować więc jako szczególny rodzaj dotacji, zaś stosunek prawny subwencjonowania jest odmianą dotowania.

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym przesądziła o prawie każdej gminy do otrzymania subwencji ogólnej oraz o zobiektywizowanym charakterze tej subwencji (tzn. o przyznawaniu jej w oparciu o zobiektywizowane kryteria). Ustawa ta nie regulowała natomiast sposobu ustalania globalnej wielkości subwencji do po-

20. Zob. przekonywujące wyjaśnienia na ten temat w pracy: W. Misiąg, E. Suchocka-Roguska, S. Tyimiński, *Polski system budżetowy*, Warszawa 1992, s. 121-122 oraz 124 i nast.

21. T. Dębowska-Romanowska, *Zagadnienia prawne wydatków publicznych na rzecz osób trzecich*, Łódź 1993, s. 65.

działu między poszczególne gminy. Nie uczyniła tego także poprzednio obowiązująca ustawa z 14 grudnia 1991 r. o dochodach gmin. W praktyce posługiwano się więc metodą wynikową, opartą na szacunkach i przewidywaniach dochodów i wydatków gmin oraz możliwościach budżetu państwa. Te ostatnie były zmienne, ale zawsze ograniczone. Dlatego gminy nie były w stanie przewidzieć nawet w przybliżeniu, wielkości subwencji, którą otrzymają w kolejnym roku.

Sytuację te zmieniła zasadniczo ustawa z 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin. W art. 12 stanowi ona, że łączna kwota subwencji ogólnej dla gmin ustala się jako sumę nie mniejszą niż 7,5% planowanych dochodów budżetu państwa. Stabilizuje to wielkość subwencji ogólnej i wiąże ją z ogólną sytuacją budżetu państwa, eliminując próby przerzucania ewentualnego kryzysu finansów państwa na gminy.

Według obowiązujących przepisów z łącznej kwoty subwencji ogólnej wydziela się subwencję na zadania oświatowe w wysokości nie mniejszej niż 6,6% planowanych dochodów budżetu państwa. Z tego 0,5% przeznaczona jest na rezerwę tej subwencji, a pozostałą część rozdziela się między gminy.

Podział pozostałej kwoty subwencji ogólnej przedstawia się następująco:

- 1% - to rezerwa subwencji;
- subwencja wyrównawcza;
- subwencja ogólna sensu stricto.

Istotą **subwencji wyrównawczej** jest dofinansowywanie gmin najbardziej potrzebujących (tj. gmin, w których wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych na 1 mieszkańca nie przekracza 85% wskaźnika krajowego) oraz gmin, które ponoszą szczególnie wysokie wydatki, ze względu na swoją (dotyczy to np. gmin przygranicznych, uzdrowiskowych itp.). Realizację pierwszego celu zapewnia głównie **ustawowa formuła** obliczania subwencji ogólnych dla poszczególnych gmin. Jest ona następująca:

$$S = 0,9 \times (0,85P - G) \times L \times d/D$$

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

S - kwota należnej subwencji wyrównawczej,

P - wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w kraju,

G - wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie, dla której oblicza się subwencję wyrównawczą,

L - liczba mieszkańców tej gminy,

d - planowane dochody budżetu państwa w pierwszym półroczu roku bazowego (tj. roku poprzedzającego rok, na który oblicza się subwencję),

D - zrealizowane dochody budżetu państwa w pierwszym półroczu roku bazowego.²²

Realizację drugiego celu, tzn. wyrównywania gminom zwiększonych kosztów ich działania, ustawodawca stara się osiągnąć przez wprowadzenie kategorii **przeliczeniowej liczby mieszkańców** gminy. Można to wyrazić w poniższym zestawieniu.

Liczba mieszkańców	Przeliczeniowa liczba mieszkańców
10.000-50.000	10.000+110 proc. liczby mieszkańców powyżej 10.000
50.000-300.000	54.000+120 proc. liczby mieszkańców powyżej 50.000
powyżej 300.000	354.000+125 proc. liczby mieszkańców powyżej 300.000

Subwencje dla gmin pozostających po dniu 30 czerwca danego roku ustala się według **zasad szczegółowych**.

22. Szerzej na ten temat: E. Tegler, Finansowanie gmin. Zielona Góra 1994, s. 54 i nast. oraz A. Drwiłło, J. Gliniecka, Finanse gmin. Gdańsk 1995, s. 128-136.

W związku z faktem, że subwencja ogólna jest świadczeniem należnym każdej gminie, a jej zapisanie w budżecie państwa rodzi uprawnienia dla gmin i obowiązki dla państwa, obydwie strony tego stanowiska podlegają dodatkowym rygorom. I tak: Minister Finansów ma obowiązek przekazać gminom subwencję na zadania oświatowe w ratach miesięcznych, z których rata na marzec wynosi 2/13, a pozostałe po 1/13 ogólnej sumy tej części subwencji, w terminie do 1 dnia każdego miesiąca. Natomiast pozostałą kwotę subwencji ogólnej - w dwunastu równych ratach, do 15 dnia każdego miesiąca. W przypadku nieterminowego przekazania subwencji ogólnej Skarb Państwa winien przekazać gminie także odsetki w wysokości ustalonej dla zaległości podatkowych. Jeśli gmina otrzymała zawyżoną subwencję ogólną wskutek podania przez nią nieprawdziwych danych o podstawowych dochodach - Minister Finansów potrąca z przyszłych rat kwotę nadpłaconych subwencji, wraz z odsetkami, chyba że gmina dokona wcześniej zwrotu nadpłaconych kwot wraz z odsetkami.

Gminy mogą korzystać także z **dotacji celowych** budżetu państwa. Można wyróżnić dwie podstawowe grupy tych dotacji:

- **dotacje na finansowanie zadań z zakresu administracji rządowej zleconych gminie oraz innych zadań zleconych gminom ustawami;**

- dotacje na dofinansowanie zadań własnych gminy.

Dotacje na finansowanie zadań z zakresu administracji rządowej, zleconych gminie ustala się według **zasad przyjętych do określania odpowiednich wydatków w budżecie państwa**. Winny być one przekazywane gminie **w trybie umożliwiającym pełne i terminowe wypełnienie zleconych zadań**. Jeśli warunki te nie zostaną dochowane, gminie **przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia na drodze sądowej**. W literaturze podkreśla się jednak, że rozwiązanie to może okazać się tylko deklaracją intencji, gdyż przepisy nie określają ani o jakie sądy chodzi, ani jakich świadczeń może domagać się gmina.²³

23. Zob. E. Tegler, *Finansowanie...*, s. 57 i nast.

Wśród dotacji na dofinansowanie zadań własnych gmin można wyodrębnić:

- dotacje na dofinansowanie inwestycji realizowanych przez gminy (**dotację inwestycyjną**);

- **dotacje na dofinansowanie zadań z zakresu pomocy społecznej** określonych w odrębnych przepisach;

- **dotacje na wypłaty dodatków mieszkaniowych** określonych w odrębnych przepisach.

Szczegółowemu reżimowi podlega przy tym **dotacja inwestycyjna**. Może być ona przekazywana bowiem na dofinansowywanie inwestycji gmin, do kwoty 50% wartości kosztorysowej inwestycji. Przy tym wielkość dotacji w pierwszym roku realizacji inwestycji nie może przekraczać 80% kwoty środków planowanych w budżecie gminy na ten cel, a w kolejnych latach - 120% tej kwoty.

Gmina ma przy tym określone obowiązki dodatkowe w zakresie udokumentowania dotowanych inwestycji. Jeżeli gmina nie przeznaczy w danym roku na finansowanie dotowanej inwestycji środków z budżetu w pełnej kwocie, winna zwrócić dotację, w części proporcjonalnej do poniesionych wydatków, w terminie uzgodnionym z wojewodą, jednak nie później niż do końca roku następującego po roku, w którym otrzymała dotację. Podobnie ma się sprawa z dotacjami nie wykorzystanymi w danym roku zgodnie z przeznaczeniem.

4.4. Kredyty i emisja obligacji

Jeszcze w okresie istnienia rad narodowych władze gminne otrzymały prawo zaciągania kredytu bankowego na finansowanie zadań bieżących i inwestycyjnych oraz prawo emisji obligacji. Także samorząd terytorialny posiada takie uprawnienia.

Jak każde nowe, wcześniej nieistniejące rozwiązanie, możliwości te wywoływały i wywołują liczne obawy Parlamentu i administracji centralnej. Dlatego zaciąganie przez gminy kredytu i emisja obligacji były początkowo opatrzone wielowarstwowymi ograniczeniami.

Należy zaznaczyć, że w krajach zachodnich zaciąganie kredytu przez jednostki lokalne jest z reguły czymś zupełnie normalnym i nie

musi być dowodem trudności finansowych gminy, a nawet przeciwnie - może być dowodem jej odpowiedzialnej, racjonalnej gospodarki. Trzeba jednak przyznać, że w większości z tych krajów istnieją pewne, chociaż o wiele bardziej liberalne niż w Polsce, ograniczenia w zaciąganiu kredytów przez jednostki lokalne. W państwach zachodnich istnieje też z reguły bogata infrastruktura bankowości komunalnej, w ramach której jednostki lokalne mogą zaciągać kredyty na uprzywilejowanych zasadach. Bankowość komunalna zaczyna powoli rozwijać się także w naszym kraju, co może przyczynić się do uatrakcyjnienia kredytu dla samorządu terytorialnego.

Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin wprowadziła o wiele bardziej liberalne warunki zaciągania pożyczek i kredytów przez gminy niż przepisy obowiązujące wcześniej. Na ich podstawie gminy mogą zaciągać **kredyty i pożyczki na:**

- **pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetowego;**

- finansowanie wydatków nie znajdujących pokrycia w planowanych dochodach gminy.

Kredyty i pożyczki na finansowanie wydatków nie znajdujących pokrycia w planowanych dochodach gminy podlegają następującym regułom:

a) mogą być zaciągane do wysokości przewidzianej w budżecie gminy,

b) jeśli są zaciągane u innego podmiotu, niż bank wykonujący obsługę budżetu gminy - regionalne izba obrachunkowa ma obowiązek wyrazić w tej sprawie swoją opinię, jeśli z takim wnioskiem wystąpi kredytodawca lub gmina,

c) łączna kwota przypadających do spłaty w danym roku rat kredytów i pożyczek z tego tytułu oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez gminę poręczeń wraz z należnymi w danym roku odsetkami od tych kredytów i pożyczek oraz przypadających do wykupu w danym roku papierów wartościowych wyemitowanych przez gminę, pomniejszona o kwotę zaciągniętych przez gminę kredytów i pożyczek, dla których ustanowiono zabezpieczenie

na mieniu gminy, **nie może przekroczyć 15% planowanych dochodów budżetu gminy,**

d) Rada Ministrów może udzielić gminie **poręczenia** spłaty kredytów bankowych, zaciągniętych na finansowanie inwestycji stanowiącej zadanie własne gminy, w ramach łącznej kwoty zobowiązań określonych w ustawie budżetowej, które mogą być objęte poręczeniem,

e) Minister Finansów może potrącać z subwencji ogólnej gmin kwoty z tytułu refundacji środków przekazanych z budżetu państwa na spłatę kredytów bankowych, poręczonych przez Radę Ministrów, a nie spłaconych przez gminę.

Dużo poważniejszym przedsięwzięciem niż zaciągnięcie kredytu jest emisja przez gminę obligacji (a więc zaciągnięcie kredytu publicznego). Należy przy tym zauważyć, że w przeciwieństwie do Skarbu Państwa, emisja obligacji przez gminę i wprowadzenie ich do obiegu podlega zasadom określonym w ustawie z 22 marca 1991 r. - Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierniczych.²⁴ Emisja obligacji dotyczy z reguły znaczących kwot, nic więc dziwnego, że obwarowana jest dodatkowymi ograniczeniami. Dlatego m.in. musi być ona poprzedzona wydaniem przez regionalną izbę obrachunkową opinii o zamiarze jej dokonania. Opinię tę izba podaje do wiadomości publicznej. Chodzi tu zarówno o ochronę interesów potencjalnych nabywców obligacji, jak i o uniknięcie zadłużenia się przez gminę, która dokonuje emisji. Ważny jest w tym momencie także aspekt psychologiczny - ewentualne niepowodzenia pierwszych emisji obligacji komunalnych mogą utrudnić innym gminom przeprowadzenie podobnych operacji w przyszłości.

W praktyce, do końca 1995 r. zaledwie kilka gmin w kraju dokonało emisji obligacji. Były to obligacje krótkoterminowe, o stałej stopie procentowej, związane zazwyczaj z przyspieszeniem prywatyzacji

24. Dz. U. Nr 35, poz. 155 z późn. zm.

mieszkań komunalnych.²⁵ Wyjątkiem w tym zakresie były wyemitowane pod koniec 1993 r. przez miasto Płock obligacje, z których starano się pozyskać dodatkowe środki na dofinansowanie inwestycji miejskich związanych z ochroną środowiska. W 1996 r. większe rozmiarowo emisje obligacji podjęły: Gdynia, Ostrów Wielkopolski i Kraków. Emisję obligacji przygotowują m.in.: Olsztyn, Wałbrzych i Wrocław. Mimo rozwoju obligacji komunalnych w Polsce, na razie pozostają one jednak domeną dużych i wielkich miast.²⁶

4.5. Inne dochody

Poza omówionymi dotychczas, gminy mogą czerpać dochody także z innych źródeł. Do najważniejszych z nich należą: samoopodatkowanie mieszkańców gminy; dochody komunalnych jednostek budżetowych i wpłaty innych jednostek komunalnych; dochody z majątku gminy, opłaty przewidziane ustawą z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych²⁷, opłaty pobierane na podstawie innych przepisów niż wymieniona ustawa, spadki, zapisy i darowizny, odsetki od środków gromadzonych przez gminy na rachunkach bankowych.

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym przewidziała możliwość **samoopodatkowania się mieszkańców gminy w drodze referendum**. Zasady jego przeprowadzania określa ustawa z 29 listopada 1991 r. o referendum gminnym.²⁸ Postanawia ona, że w sprawie samoopodatkowania mieszkańców gminy przeprowadzenie referendum jest obligatoryjne. Może ono być przeprowadzone z inicjatywy rady lub na wniosek co najmniej 1/10 uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy. Jeśli rada nie uwzględni wniosku o

25. Zob. np. W. Miemiec, Kredyty, pożyczki i emisje obligacji w działalności komunalnej. „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 3.

26. Por. M. Miemiec, Zagadnienia prawne emisji obligacji komunalnych. „Finanse komunalne” 1996, nr 5, s. 5.

27. Dz.U. Nr 9, poz. 31 z późn. zm.

28. Dz.U. Nr 110, poz. 473.

przeprowadzenie referendum, na jej decyzję służy odwołanie się do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Dla wprowadzenia samoopodatkowania niezbędny jest udział w referendum 30% uprawnionych do głosowania oraz 2/3 ważnie oddanych głosów za samoopodatkowaniem. Świadczenia wprowadzone w ramach samoopodatkowania mogą dotyczyć wyłącznie osób fizycznych; nie można nimi obciążać osób prawnych ani innych jednostek organizacyjnych z tereny gminy.

Należy zwrócić uwagę, że samoopodatkowanie nie jest instytucją martwą lecz znajduje coraz częściej praktyczne zastosowanie. O przypadkach jego wprowadzenia wielokrotnie pisano na łamach „Wspólnoty” w latach 1991-1996.

Dochody komunalnych jednostek budżetowych, wpłaty innych jednostek komunalnych oraz dochody z majątku gminy mają bardzo zróżnicowany charakter. Te pierwsze dotyczą różnych wpłat za czynności urzędowe, kar i grzywien wymierzanych przez gminne służby porządkowe itp. Do dochodów z majątku gminy można zaliczyć wpływy ze sprzedaży, dzierżawy, najmu, użytkowania tego majątku, dochody z akcji i udziału gmin w spółkach itp. Tradycyjnie do tej grupy zalicza się także dochody z dywidendy od przedsiębiorstw komunalnych.

Gminy mają prawo do pobierania (otrzymywania) różnorodnych opłat o charakterze niepodatkowym lub quasi-podatkowym. Należą do nich opłaty pobierane przez gminy w oparciu o ustawę z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych:

- opłata targowa;
- opłata miejscowa;
- opłaty administracyjne.

Pomimo stosunkowo niewielkiego znaczenia fiskalnego, piśmiennictwo na ich temat jest dość bogate.²⁹

29. Zob. E. Ruśkowski, L. Etel, Komentarz do ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, Warszawa 1996.

Ustawy i inne przepisy szczególne przyznają gminom także prawo do pobierania (względnie otrzymywania) opłat innych niż przewidziane wymienioną wyżej ustawą o podatkach i opłatach lokalnych. Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin przyznaje gminom wpływy z **opłaty eksploatacyjnej**, uiszczanej przez podmioty gospodarcze na podstawie ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze.

Inne przepisy szczególne stanowią dochody gmin z następujących rodzajów opłat:

- **opłaty adiacenckie z tytułu różnicy między wartością gruntu wcześniej posiadanego, a wartością gruntu otrzymanego w wyniku scalenia lub podziału;**

- **opłaty adiacenckie z tytułu udziału właścicieli gruntu w kosztach budowy urządzeń komunalnych, energetycznych i gazowych;**

- **opłaty za użytkowanie wieczyste gruntów komunalnych oraz dodatkowe opłaty za użytkowanie gruntów nie zabudowanych w terminie.**

5. Wydatki gmin

Wydatki budżetowe gmin można klasyfikować według różnych kryteriów. W porównaniu z wydatkami budżetu państwa, stosunkowo mniejsza część wydatków regulowana jest przepisami prawa finansowego i ma charakter publicznoprawny, natomiast stosunkowo większa część wydatków ma charakter prywatnoprawny. Dlatego wśród form prawnych wydatków gminy dominują formy prywatnoprawne, np. wynagrodzenia, zapłata za zakupione towary i usługi, spłaty rat i odsetek kredytów itp. Formy publicznoprawne wydatków budżetowych gmin, to przede wszystkim dotacje dla różnych form gospodarki pozabudżetowej. Zakres zasady przyznawania tych dotacji reguluje rada gminy.

Racjonalny system finansów gmin powinien być tak skonstruowany, aby umożliwił realizację zadań samorządu terytorialnego oraz mobilizował gminy do odpowiedzialnego, efektywnego gospodarowania groszem publicznym.

Według art. 6 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Ustawodawca nie wyjaśnia przy tym pojęcia spraw publicznych. Nawet nie próbując definiować tego pojęcia, intuicyjnie można stwierdzić, że jest ono niezwykle szerokie. Co najmniej obejmuje wszelkie zadania polegające na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty, a także zadania z zakresu administracji rządowej zlecone ustawami gminom.

Powoływana ustawa rozróżnia **zadania własne i zadania zlecone gminom**. Zgodnie z tym podziałem można wyróżnić wydatki na realizację zadań własnych oraz realizację zadań zleconych gminom.

Zadania własne realizowane są przez gminy we własnym zakresie, na własny rachunek, własną odpowiedzialność i w ramach posiadanych własnych możliwości finansowych.³⁰

Według tzw. ustawy kompetencyjnej³¹ zadaniami własnymi gminy są określone w ustawach zadania i odpowiadające im kompetencje należące dotychczas do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego. W związku jednak z faktem, że potrzeby społeczne są zawsze swoistym „workiem bez dna”, realizacji zadań własnych musi zawsze towarzyszyć ich hierarchizacja oraz określenie zakresu ich możliwego i niezbędnego wykonania. Dlatego przepisy prawne wyróżniają własne zadania **obligatoryjne i fakultatywne gmin. Zadania obligatoryjne gmina musi wykonać, natomiast zadania fakultatywne może realizować**, o ile uzna to za celowe (ze względu na rzeczywiste potrzeby, posiadane środki itp.).

W praktyce niełatwo jest ustalić, które zadania własne gmin mają obligatoryjny, a które fakultatywny charakter. interesującą propozycją

30. E. Tegler, Z. Ofiarski, *Finanse samorządu terytorialnego*, Białystok 1992, s. 52.

31. Ustawa z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 34, poz. 198; zm.: Nr 43, poz. 253).

cje w tym zakresie przedstawili E. Tegler i Z. Ofiarski³². Ich zdaniem za obligatoryjne należy uznać te zadania gmin, które są taksonomicznie wymienione w ustawie kompetencyjnej, a które wynikają z ustaw szczególnych, jeśli przepisy prawa materialnego nie stanowią inaczej. Zgodnie z tym poglądem, do obligatoryjnych zadań gmin należą przede wszystkim:

1) w zakresie infrastruktury technicznej:

- zarządzanie budynkami mieszkalnymi, stanowiącymi własność lub współwłasność organów samorządu terytorialnego (mienie komunalne);

- zapewnienie lokali zastępczych dla osób przekwaterowanych z budynków przeznaczonych do remontu lub rozbiórki, względnie przekwaterowanych na podstawie prawomocnych wyroków eksmisyjnych i z innych przyczyn;

- budowa, modernizacja oraz utrzymanie i ochrona dróg lokalnych;

- zakładanie, utrzymanie i zarządzanie cmentarzami komunalnymi;

- utrzymanie wodociągów, kanalizacji, ciepłownictwa, zbiorowej komunikacji lokalnej i innych tego typu urządzeń użyteczności publicznej;

2) w zakresie infrastruktury społecznej:

- zakładanie i kierowanie działalnością przedszkoli, zapewnienie im lokali i wyposażenia w pomoce naukowe, narzędzia, meble i sprzęt oraz zapewnienie warunków mieszkaniowych dla personelu pedagogicznego (i obsługi) w przedszkolach;

- zakładanie i utrzymywanie gminnych bibliotek publicznych oraz zapewnienie im odpowiednich warunków działalności i rozwoju (lokali, wyposażenia itp.);

32. E. Tegler, Z. Ofiarski, *Finanse samorządu terytorialnego*, Białystok 1992, s. 54 i nast.

- tworzenie i utrzymywanie własnych instytucji i placówek upowszechniania kultury oraz zlecenie realizacji niektórych zadań w zakresie upowszechniania kultury;

- udzielanie pomocy stowarzyszeniom kultury fizycznej w realizacji ich statutowych zadań;

- budowa i utrzymanie urządzeń kultury fizycznej, ogólnie dostępnych (boisk, sal treningowych, basenów i pływalni itp.) na terenach wiejskich będących własnością komunalną;

- udzielanie zasiłków i świadczeń niepieniężnych oraz utrzymywanie bazy materialno-technicznej ośrodków pomocy społecznej;

- zakładanie i utrzymywanie żłobków i innych tego typu zakładów opiekuńczych o zasięgu lokalnym;

3) w zakresie porządku i bezpieczeństwa publicznego:

- wyposażenie ulic i placów w tablice z nazwami oraz nieruchomości (budynków komunalnych) w numery porządkowe;

- zapewnienie na terenie gminy zasobów czerpalnych wody (rezewuarów, basenów, hydrantów i innych) do gaszenia pożarów;

- zapewnienie terenowym obowiązkowym i ochotniczym strażom pożarnym środków, pomieszczeń i przedmiotów niezbędnych do wykonywania ich niezbędnych zadań w zakresie ochrony przeciwpożarowej;

- organizowanie i prowadzenie izb wytrzeźwień;

4) w zakresie ładu przestrzennego i ekologicznego:

- zapewnienie warunków niezbędnych do ochrony środowiska przed odpadami oraz utrzymanie porządku i czystości;

- rekultywowanie i meliorowanie gruntów przeznaczonych na pracownicze ogródki działkowe, doprowadzenie do ich wyposażenia w infrastrukturę oraz utrzymanie porządku i czystości na przyległych do nich terenach;

- sporządzanie projektów założeń do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;

- wypłacanie odszkodowań za grunty przejmowane pod budowę lub modernizację ulic;

- wyposażenie gruntów wchodzących do zasobów przeznaczonych pod zabudowę w urzędzenia komunalne oraz niezbędne uzbrojenie terenu;

- wykup nieruchomości, w odniesieniu do których gmina skorzystała z prawa pierwokupu.

Wymienione zadania mają charakter rzeczowy i decydują one o treści pojęcia „obligatoryjne zadania własne gminy”. Katalog tych zadań ma charakter względnie stały, natomiast przepisy prawa materialnego mogą go rozszerzać, a także, co jednak mało prawdopodobne, ograniczać.

Od 1 stycznia 1996 r. gminom przybyła nowa, ważna grupa obligatoryjnych zadań własnych - prowadzenie i utrzymanie szkół podstawowych. Jeśli gminy z własnej woli przejęły wcześniej to zadanie jako własne, otrzymują na jego realizację specjalną subwencję, tzw. subwencję szkolną.

Podstawową konsekwencją uznania zadań własnych gmin za obligatoryjne jest obowiązek ich realizacji przez gminę oraz **konieczność ich finansowania ze środków własnych**. W przypadku pominięcia przez gminę realizacji zadań obligatoryjnych regionalna izba obrachunkowa, w ramach nadzoru, wpisuje do budżetu gminy odpowiednie kwoty na ich realizację.

Także zadania zlecone gminom mogą mieć **obligatoryjny** lub **fakultatywny charakter**. Za zlecone zadania obligatoryjne uznaje się te, które zostały przekazane gminom ustawą kompetencyjną oraz późniejszymi ustawami (np. ustawą o pomocy społecznej). Należą do nich w szczególności:

- ponoszenie kosztów stosowania środków ochronnych i nadzoru na obszarze gminy z tytułu zwalczania zaraźliwych chorób zwierzęcych;

- przyznawanie i wypłacanie zasiłków właścicielom gruntów rolnych, którzy w wyniku zwalczania chorób, szkodników i chwastów ponieśli wymierne straty w gospodarce;

- przyjmowanie w zarząd nieruchomości, stanowiących zabytki kultury;

- podejmowanie czynności związanych z przygotowaniem ludności i mienia komunalnego na wypadek wojny oraz wynikających z powszechnego obowiązku obrony;

- wykonywanie czynności związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem poboru oraz pokrywanie związanych z tym kosztów;

- wypłacanie zasiłków członkom rodzin żołnierzy odbywających czynną i zastępczą służbę wojskową oraz powoływanych na ćwiczenia wojskowe;

- pokrywanie należności mieszkaniowych oraz opłat eksploatacyjnych żołnierzom uznanym za jedynych żywicieli rodzin oraz żołnierzom samotnym;

- podnoszenie kosztów rekultywacji gruntów zdewastowanych i zdegradowanych przez nieznaną sprawcę;

- organizowanie i sprawowanie opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi oraz związanych z tym kosztów;

- pokrywanie kosztów przewozu osób podlegających przymusowej hospitalizacji lub izolacji oraz przymusowemu leczeniu lub badaniu w ramach leczenia chorób zakaźnych;

- prowadzenie i finansowanie zakładów społecznego lecznictwa otwartego;

- udzielanie stałych i okresowych zasiłków w ramach pomocy społecznej oraz finansowanie wynagrodzeń pracowników socjalnych;

- podejmowanie zleconych przez wojewodę zadań i środków niezbędnych do usunięcia zagrożenia w ochronie środowiska i jego skutków;

- prowadzenie i finansowanie spraw administracyjnych z zakresu administracji rządowej (w tym: ewidencji, akt stanu cywilnego, ewidencji działalności gospodarczej, obrony cywilnej).

Ponadto, na zasadzie porozumienia z organami administracji rządowej gminy **mogą** realizować także inne zadania zlecone, zwane w tym przypadku **zleconymi zadaniami fakultatywnymi gmin**. Zakres tych zadań w poszczególnych gminach jest różny, zależy on bowiem od swobodnej woli umawiających się stron. W praktyce często

należy do nich prowadzenie przez gminę ewidencji pojazdów i ewidencji gruntów Skarbu Państwa, wydawanie pozwoleń na prowadzenie pojazdów, wydawanie pozwoleń na budowę itp.

Kolejną możliwość przejmowania przez niektóre gminy zadań z zakresu administracji rządowej stwarza tzw. program pilotażowy. Jego zasady reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazywane niektórym gminom o statusie miasta wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania.³³

Zadania zlecone finansowane są z dotacji celowych, przekazywanych gminom przez organ zlecający. Uchylenie się gminy od realizacji obligatoryjnych zadań zleconych wywołuje podobny skutek, jak uchylenie się od obligatoryjnych zadań własnych - regionalna izba obrachunkowa, w ramach nadzoru, wpisuje wówczas do budżetu gminy wydatki na ich realizację.

Jest więc sprawą oczywistą, że samodzielność gminy jest tym mniejsza, im więcej zadań zleconych musi ona realizować. Samodzielność tę ogranicza zresztą także duża ilość obligatoryjnych zadań własnych.

Uwzględniając fakt, że w praktyce zadania fakultatywne gmin stanowią z konieczności margines ich działalności, należy stwierdzić, że zakres faktycznej samodzielności finansowej gmin jest o wiele mniejszy, niż wskazywałyby na to prawne możliwości ich działania.



240519

33. Dz.U. Nr 65, poz. 309 z późn. zm.