Jan Sobiech

3. GOSPODARKA MAJĄTKIEM I DOCHODAMI GMINY

(Z PLANISTYCZNO-FINANSOWEJ PROBLEMATYKI KSZTAŁTOWANIA BUDŻETÓW SAMORZĄDOWYCH)

3.1.

Budowa a następnie funkcjonowanie samorządu terytorialnego wymaga odpowiednich podstaw prawno-ustrojowych oraz ekonomiczno-finansowych. Można przyjąć, że podstawy prawno-ustrojowe odrodzenia samorządu terytorialnego w Polsce zostały, w niezbędnym przynajmniej zakresie, stworzone. Natomiast ukształtowanie podstaw ekonomiczno-finansowych samorządu terytorialnego następować będzie ewolucyjnie i z pewnym opóźnieniem w stosunku do przemian prawno-ustrojowych. Skłania to do bliższego w tym opracowaniu rozpatrzenia pożądanych przemian ekonomiczno-finansowych podstaw samorządu terytorialnego w ograniczeniu do dwóch elementów, tj. majątku i dochodów gminy. Wyposażenie gmin w majątek oznacza nadanie gminom praw własnościowych ze wszelkimi tego, w tym także ekonomicznymi, konsekwencjami. Natomiast wyposażenie gmin w dochody oznacza wskazanie potencjalnych źródeł tych dochodów oraz określenie zakresu swobody gmin w ich wykorzystywaniu.

3.2.

Rozwój samorządności terenowej łączy się z prowadzącym do przywrócenia mienia komunalnego wyodrębnieniem własności samorządowej z własności państwowej. Rzeczywiste znaczenie przywrócenia mienia komunalnego zależeć będzie od przyjętych w tym zakresie rozwiązań prawnych[1]. Ważne jest zwłaszcza to, czy i w jakim zakresie zostanie utrzymana prawna zasada jednolitego funduszu własności państwowej, czy też nastąpi odejście od tej zasady w odniesieniu do własności samorządowej. Problematyka własności państwowej jako kategorii ekonomicznej i prawnej była dotychczas dyskutowana w kontekście usamodzielnienia przedsiębiorstw państwowych i chociaż ta dyskusja nie doprowadziła do zgodności poglądów, to zdaje się w niej przeważać pogląd o odrębności własności poszczególnych przedsiębiorstw państwowych (przynajmniej w odniesieniu do przedsiębiorstw skomercjalizowanych we właściwym

[1] Po długich dyskusjach nad kolejnymi wersjami ustawy o mieniu komunalnym zrezygnowano w końcu z jej uchwalenia. Niektóre rozwiązania prawne odnoszące się do własności samorządowej zawiera ustawa z dnia 10 maja 1990 – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1990 nr 32 poz. 191).

tego pojęcia znaczeniu). Odrębność własności samorządowej wydaje się bardziej oczywista ze względu na dużo wyraźniejszą odrębność podmiotu tej własności, przy zasadniczej jego jednoznaczności, z drugiej jednak strony zaciera tę oczywistość pewna enigmatyczność relacji samorządu terytorialnego i władzy państwowej. Może to skłaniać do znacznego nawet sceptycyzmu co do możliwości rzeczywistego powiązania procesów usamodzielniania władz lokalnych z wyodrębnieniem mienia komunalnego[2].

Odrębność własności samorządowej /komunalnej/ powinna stanowić zasadniczą przesłankę przebudowy systemów kierowania poszczególnymi dziedzinami składającymi się na gospodarkę terenową. O ile dotąd systemy te odnosiły się do ogółu państwowych przesiębiorstw oraz jednostek i zakładów budżetowych to tracą one swój dotychczasowy charakter z chwilą oparcia niektórych spośród tych przedsiębiotrstw i instytucji na mieniu komunalnym, gdyż nie będzie można kierować ze szczebla centralnego samorządowymi przedsiębiorstwami i instytucjami w taki sam sposób i przy zastosawaniu takich samych mechanizmów i instrumentów jak przedsiębiorstwami i instytucjami państwowymi. Poważnym problemem staje się w związku z tym prawne ustalenie, które z państwowych przedsiębiorstw i instytucji powinny stać się instytucjami komunalnymi, a więc przechodzącymi we władanie samorządów terenowych, a które pozostaną nadal przedsiębiorstwami i instytucjami państwowymi. W odniesieniu do przedsiębiorstw zajdzie przy tym potrzeba rozstrzygnięcia, czy przedsiębiorstwa te utracą swe prawa podmiotowe na rzecz samorządów terytorialnych i zostaną w ten sposób de facto zrównane z podmiotami gospodarki budżetowej, czy też zostaną potraktowane na równi z innymi przedsiębiorstwami państwowymi, przez co utracą de facto charakter podmiotów gospodarki terenowej, czy może zostaną potraktowane jeszcze inaczej, a jeśli tak, to jak?

Postawione tu problemy znalały dotychczas jedynie formalne rozstrzygnięcie.

Konsekwencją nadania samorządowego charakteru oraz komunalnej formy własności przedsiębiorstwom i instytucjom będzie musiała być swoboda samorządów lokalnych w działalności prowadzonej przez samorządy na swoim terenie. Samorządy terytorialne będą mogły prowadzić działalność na rzecz mieszkańców nie tylko poprzez rozbudowę i eksploatację własnych i komunalnych przedsiębiorstw i instytucji, ale także przez stwarzanie warunków do powstania na ich terenie zróżnicowanych pod względem własnościowym przedsiębiorstw i instytucji. Wybór rozwiązań prawno-organizacyjnych oraz ekonomiczno-finansowych w tym zakresie będzie należał w większej lub mniejszej mierze — również w zależności od tego, w jakim stopniu nastąpi urzeczywistnienie samorządności terytorialnej — do samorządów lokalnych.

Wydaje się, że opowiadając się za stosunkowo szerokim zakresem samorządności terenowej należy równocześnie zmierzać do prawnego unormowania granic swobody działania samorządowych przedsiębiorstw i instytucji, z tym że nie może ono naruszać praw własnościowych, przysługujących samorządom terytorialnym wobec poszczególnych przedsiębiorstw i instytucji, których wyposażenie majątkowe będzie elementem mienia komunalnego. Zakreślenie tej granicy nie jest przy takim założeniu łatwe i będzie w dużym stopniu zależeć od zakresu własnej działalności samorządu (prowadzo-

[2] Por. E. Łętowska, *Cywilnoprawne gwarancje samodzielności rad narodowych*, Problemy Rad Narodowych 1982 nr 54, s. 49 i nast.

nej zwłaszcza w ramach działalności usługowej samorządów terenowych). W praktyce wiązać się to będzie musiało z rozróżnieniem działalności prowadzonej przez samorząd terytorialny w gminach wiejskich oraz mniejszych i większych miastach.

3.3.

Samorządność terytorialna nie może się rozwijać bez odpowiednich podstaw finansowych, a za najbardziej oczywiste należałoby uznać budżety samorządowe. W swoim dotychczasowym rozwoju budżety terenowe stanowiły – w ramach zbiorczego budżetu państwa – element zasadniczo scentralizowanego systemu kierowania gospodarką terenową, przy dosyć marginesowo podejmowanych i zresztą mało konsekwentnie realizowanych próbach dostosowania budżetów terenowych do potrzeb pewnego usamodzielniania władz terenowych, a więc opierania na budżetach terenowych decentralizacji kierowania gospodarką terenową (równie dobrze można byłoby powiedzieć, że były to bardzo konsekwentnie realizowane próby opierania na budżetach terenowych takiego usamodzielnienia władz terenowych, które nie naruszałoby scentralizowanego systemu kierowania gospodarką terenową)[3].

Wykorzystanie budżetów terenowych jako podstawy samorządności terytorialnej wymaga zasadniczej ich przebudowy. Przebudowa ta powinna objąć co najmniej[4]: 1) nadanie rzeczywistej autonomii budżetom samorządowym, a nie tylko formalne i rzeczywiste odstąpienie od instytucji budżetu zbiorowego; 2) wyposażenie budżetów samorządowych w takie źródła dochodów własnych, na których wydajność samorządowe władze terenowe mogły wpływać; 3) stworzenie odpowiednio zobiektywizowanego systemu dotowania budżetów samorządowych (w zakresie, w jakim uzna się za uzasadnione utrzymanie ogólnych dotacji dla budżetów terenowych); 4) uprawnienie samorządowych władz terenowych do swobodnego planowania wydatków dokonywanych z budżetów terenowych, co oznaczałoby możliwość swobodnego decydowania przez poszczególne samorządy o rodzaju zaspokajanych potrzeb oraz o rozmiarach, strukturze i standardzie działalności samorządowej władz terenowych; 5) właściwe ze względu na powyższe postulaty powiązania planowania budżetowego władz terenowych z planowaniem budżetu państwowego; 6) właściwe przystosowanie do powyższych rozwiązań procedur i technik gospodarki budżetowej (takich jak klasyfikacja budżetowa, bankowa obsługa budżetów lokalnych itp.).

Organizacja budżetu państwa w oparciu o koncepcję budżetu zbiorczego została w Polsce wprowadzona reformą budżetową z lat 1950-1951. Z organizacją tą ściśle był związany machanizm odgórnego, uznaniowego równoważenia budżetów terenowych w ramach zbiorczego budżetu państwa, pozbawiający budżety terenowe samodzielności finansowej. Trzeba tu stwierdzić, że zarówno organizacja systemu budżetowego

---

[3] Por. E. Denek, *Budżety terenowe i fundusze celowe rad narodowych* [w:] *Finanse gospodarki terenowej* (Red. J. Wierzbicki) op.cit., s. 191 i nast.

[4] Problematykę niezbędnej przebudowy budżetów terenowych w kierunku nadania im samorządowego charakteru rozwijam w opracowaniu o: *Finansowanie usług społecznych w samorządowym modelu władz terenowych. Materiały konferencji: Ekonomiczno-finansowe uwarunkowania samorządu lokalnego w Polsce*, Poznań, maj 1990 oraz J. Małecki, J. Sobiech, *Finanse komunalne* (pierwsza wersja autorskiego projektu ustawy o finansach komunalnych), Krajowy Instytut Badań Samorządowych, Poznań 1992.

jak i mechanizm równoważenia budżetów terenowych przeszły w ciągu minionych 40 lat powolną ewolucję, która nie doprowadziła jednakże — jak dotąd — do zasadniczego odstąpienia od przyjętych w latach 1950 - 1951 koncepcji systemu budżetowego państwa i systemu równoważenia budżetów terenowych. Wyraża się to zwłaszcza w treści ustawy budżetowej, która w dalszym ciągu obejmuje dochody i wydatki budżetu państwa, z wyszczególnieniem źródeł dochodów i kierunków wydatków budżetu centralnego, transfery równoważące dochody i wydatki budżetów terenowych. Mimo nawet daleko idących zmian w formach występowania dochodów równoważących, nie doprowadziło to do odstąpienia zasady odgórnego, uznaniowego ich równoważenia.

Przyjęcie właściwego w tych warunkach rozwiązania w zakresie finansowania działalności samorządowych władz lokalnych nie da pożądanego efektu, jeśli nie znajdzie w praktyce rzeczywistego zastosowania samorządowy model działalności władz terenowych. Wprowadzenie odpowiadających warunkom tego modelu rozwiązań w zakresie systemu zasilania będzie nieskuteczne, jeśli model ten nie znajdzie właściwego zastosowania w praktyce. W rozważaniach prowadzących na temat reformy systemu budżetowego władz terenowych zakłada się na ogół występowania odpowiednich po temu modelowych warunków funkcjonowania władz samorządowych. Realizując reformę budżetów terenowych nie wystarcza założyć, że reformę tę przeprowadza się w nowych warunkach modelowych, znaczenie tej reformy zależy od tego, w jakim zakresie uda się w praktyce urzeczywistnić odpowiednią reformę ustrojową systemu władz terenowych. Złudne są nadzieje na dojście do samorządowego modelu działalności władz terenowych przez samą reformę systemu finansowania ich działalności.

3.4.

Autonomia finansowa budżetów terenowych nie jest możliwa bez wyposażenia tych budżetów w takie źródła dochodów własnych, które byłyby związane — jak to się na ogół mówi — z miejscową bazą ekonomiczną, co stwarzałoby możliwość wywierania przez samorządowe władze terenowe realnego wpływu na wydajność tych źródeł dochodów budżetowych. Dochody budżetów terenowych pochodzić mogą z podatków lokalnych, a więc z podatków ustanawianych względnie samodzielnie przez samorządowe władze terenowe; z udziałów budżetów terenowych w podatkach państwowych, ustanawianych przez władze państwowe, a więc bądących zasadniczo dochodami budżetu państwowego; z dotacji i subwencji z budżetu państwowego oraz kredytu bankowego; z majątku stanowiącego własność komunalną; z darowizn oraz z innych o mniejszym już znaczeniu źródeł. Nadanie stosunkowego znaczenia poszczególnego rodzaju źródłom dochodów budżetów terenowych jest kwestią wyboru, jakiego trzeba dokonać w toku procesu przebudowy budżetów terenowych z uwzględnieniem szeregu zróżnicowanych przesłanek o charakterze zwłaszcza ustrojowym, historycznym, psychologicznym i ekonomicznym.

Opieranie w szczególnym stopniu budżetów terenowych o dochody pochodzące z podatków lokalnych, a więc podatków ustanawianych względnie samodzielnie przez samorządy terytorialne, wymaga przede wszystkim określenia zakresu samodzielności tych samorządów w stanowieniu podatków lokalnych. Całkowita swoboda samorządów terytorialnych w zakresie ustanawiania podatków lokalnych może co prawda gro-

zić nieuwzględnieniem zdolności podatkowej podatników, z naruszeniem dopuszczalnych granic opodatkowania. Wydaje się jednak, że podatki lokalne powinny uzyskiwać w zreformowanych budżetach terenowych istotne, także i fiskalne znaczenie.

Poważnym źródłem dochodów budżetów terenowych mogłyby być udziały budżetów terenowych w podatkach państwowych. Udziały te powinny się jednak charakteryzować znaczną stabilnością, a więc być określone w aktach prawnych ustanawiających danego rodzaju podatek państwowy bez możliwości dokonywania corocznych zmian w tym zakresie w ustawie budżetowej. Szczególne znaczenie ma tu dobór odpowiednich podatków państwowych, w których budżety terenowe miałyby swoje udziały. Najdogodniejsze byłyby tu takie podatki, z których wpływy charakteryzują się względnie równomiernym rozkładem terytorialnym, a więc przede wszystkim podatki dochodowe. Dobór odpowiednich podatków państwowych, w których zreformowane budżety terenowe mogłyby mieć udziały, nie jest jednak zagadnieniem łatwym i wymaga co najmniej przeprowadzenia rachunków symulacyjnych i nawet pewnych eksperymentów.

Znaczny nawet rozwój podatków lokalnych i rozszerzenie udziałów budżetów terenowych w podatkach państwowych nie wyeliminuje konieczności dotowania budżetów terenowych z budżetu państwowego. Dotowanie budżetów terenowych z budżetu państwowego odbywać się może z zastosowaniem dotacji celowych, przeznaczonych na realizację zadań powierzonych do realizacji władzom samorządowym przez władze państwowe, oraz z zastosowaniem dotacji ogólnej. Dotacje celowe mogłyby przypuszczalnie znajdować szerokie nawet zastosowanie w finansowaniu, zwłaszcza działalność usługowa samorządowych władz terenowych, zarówno w zakresie finansowania inwestycji infrastrukturalnych (budowy oraz wyposażenia w sprzęt i aparaturę odpowiednich obiektów infrastruktury technicznej i społecznej), jak i w zakresie finansowania bieżącej działalności usługowej (dotyczyć to może przykładowo szkolenia zawodowego czy akcji profilaktycznych o dużej skali czy też zwalczania epidemii itp.). Ustalanie a następnie wykorzystywanie dotacji celowych nie stwarza potrzeby wprowadzenia nowych technik finansowych. Głównym problemem staje się znalezienie odpowiedniej konstrukcji dotacji ogólnej, tak aby dotacja ta uzyskała zobiektywizowany charakter oraz stała się pewnym i stabilnym źródłem dochodów zreformowanych budżetów terenowych[5].

3.5.

Trwające od wielu lat a nie uwieńczone jak dotąd powodzeniem poszukiwania odpowiedniej konstrukcji dotacji ogólnych dla budżetów terenowych, jakie zastąpiły przed kilku laty dawną dotację wyrównawczą, nabierają nowego znaczenia w warun-

[5] T. Dębowska-Romanowska, *Problemy reformy systemu dotacyjnego budżetów terenowych* [w:] *Finanse gospodarki terenowej*, op.cit., s. 231 - 243. Próbami przeniesienia do praktyki polskiej doświadczeń zagranicznych w zakresie konstrukcji dotacji ogólnych poświęcone są opracowania: H. Sochacka-Krysiak, *System finansowania zadań samorządu terytorialnego w Holandii*, „Finanse" 1989 nr 10 - 12; H. Sochacka-Krysiak, *Podstawy organizacji oraz zakres i źródła finansowania zadań samorządu terytorialnego w Szwecji (studia porównawcze pod kątem perspektyw reformy finansów lokalnych w Polsce)*, Seria: *Systemy finansów i cen za granicą*, Instytut Finansów, Warszawa, 1990.

kach rozwoju samorządności i to – jak się wydaje – nawet w zasadzie niezależnie od tego, na ile znaczący będzie udział dotacji ogólnej w globalnej sumie dochodów terenowych. Sama konstrukcja dotacji ogólnej musi być uzależniona od tego, czy dotacja ta stanowić ma zasadnicze źródło zasilania budżetów terenowych, czy też ma być jedynie uzupełnieniem dochodów podatkowych (z podatków lokalnych i udziałów w podatkach państwowych). W pierwszym przypadku konstrukcja dotacji ogólnej powinna się raczej opierać o wiele czynników o charakterze społeczno-ekonomicznym i demograficznym, w odpowiedni sposób wyrażonych (na przykład z wykorzystaniem metody taksometrycznej), a w drugim przypadku powinna raczej nawiązywać do zróżnicowanej terytorialnie zdolności podatkowej poszczególnych jednostek terytorialnych, czyli uprzemysłowienia terenu, stopy życiowej ludności itp.

Wydaje się, że pewien wpływ na konstruowanie dotacji ogólnej powinien wywierać przy tym przewidywany zakres przedmiotowy działalności samorządowych władz terenowych.

Z rozpatrywanego tu punktu widzenia w warunkach rozwoju samorządności terytorialnej istotne znaczenie ma nie tylko sposób konstruowania dotacji ogólnej z budżetu państwowego dla poszczególnych budżetów terenowych, ale także sposób ustalania w budżecie państwowym ogólnych rozmiarów dotacji ogólnej dla wszystkich budżetów terenowych. Krańcowo rzecz ujmując możliwe są następujące skrajne rozwiązania: 1) ustala się stały i niezmienny w dłuższym przedziale czasu procentowy udział dotacji ogólnej dla budżetów terenowych w budżecie państwowym, a następnie dokonuje się repartycji tej dotacji pomiędzy poszczególne budżety terenowe, z zastosowaniem odpowiednio dobranych kryteriów, pozwalających na obiektywizację rozmiarów dotacji dla każdego budżetu terenowego oddzielnie lub też 2) ustala się w oparciu o odpowiednio dobrane kryteria zapotrzebowanie poszczególnych budżetów terenowych na dotację ogólną, a suma tego zapotrzebowania stanowi o razmiarach dotacji ogólnej z budżetu państwowego dla wszystkich budżetów terenowych.

Pierwszy z przedstawionych sposobów ustalania udziału dotacji ogólnych dla budżetów terenowych w budżecie państwowym uwzględnia to, że możliwości finansowe państwa są zawsze dosyć ograniczone, toteż zachodzi potrzeba dostosowywania wysokości dotacji do zmian w sytuacji finansowej państwa. Natomiast drugi uwzględnia przede wszystkim interes budżetów terenowych jako finansowej podstawy rozwoju samorządności terytorialnej, z tym że rozszerzenie dotacji dla budżetów terenowych musiałoby się wiązać z ograniczeniem wydatków budżetowych ponoszonych z budżetu państwowego na inne cele. W praktyce dojść musi do kompromisu między możliwościami finansowymi państwa a wyrażanym przez samorządowe władze terenowe zapotrzebowaniem na dotacje ogólne dla budżetów terenowych. W obu tych przypadkach trzeba się liczyć z pewną swobodą wydatkowania dotacji ogólnej przez władze samorządowe, co może prowadzić do ograniczenia przez nie wydatków na pewne cele dla zwiększenia wydatków na inne cele. Wymaga to bliższego z kolei rozpatrzenia problemu wydatkowania środków budżetowych władz terenowych.

3.6.

Niezależnie od niezbędnej i mającej niewątpliwie zasadnicze znaczenie dla rozwoju samorządności terytorialnej przebudowy systemu dochodów budżetów terenowych,

potrzebne jest jasne określenie zakresu swobód samorządowych władz terenowych do dokonywania wydatków z budżetów terenowych. W dotychczasowym systemie budżetowym państwa swoboda ta była poważnie ograniczona, zwłaszcza w planowaniu budżetowym. Planowane wydatki budżetów terenowych regulowane były przez organy centralne z zastosowaniem instrumentów o charakterze dyrektywnym, co pozbawiło władze terenowe swobody w dokonywaniu wydatków z budżetów terenowych. Powstaje pytanie, czy jest możliwe, aby samorządowe władze terenowe mogły uzyskać całkowitą swobodę w dokonywaniu wydatków i tym samym decydować zupełnie samodzielnie o rozmiarach, strukturze i standardzie swojej działalności, a jeśli nie jest to możliwe, to czy występują w rzeczywistości warunki dla samorządności terytorialnej?

Całkowita swoboda w dokonywaniu wydatków ze zreformowanych budżetów terenowych uwzględniałaby w najszerszym zakresie interes lokalny w preferencjach władz samorządowych, mających ten interes realizować, będąc ograniczoną jedynie przez ogólne rozmiary dochodów budżetów terenowych. Można optymistycznie przyjąć, że po pewnym okresie prób i błędów mechanizm swobodnego wydatkowania środków z budżetów terenowych mógłby w miarę sprawnie funkcjonować. Przy znaczącym jednak udziale działalności organizowanej przez samorządowe władze terenowe w sferze usług publicznych (społecznych), pojawiłby się problem terytorialnego zróżnicowania działalności usługowej władz terenowych (zwłaszcza jej standardów) oraz dopuszczalnych granic tego zróżnicowania (to samo występowałoby, z rozmaitym nasileniem, w różnych działach samorządowej działalności władz terenowych). Realistycznie rzecz ujmując wydaje się mało prawdopodobne, aby udało się odejście od ingerencji polityki państwa w tym zakresie.

3.7.

Ukształtowanie podstaw ekonomiczno-finansowych samorządu terytorialnego – jak już wskazano w pierwszej części opracowania – następować będzie w Polsce ewolucyjnie przede wszystkim odpowiednio do postępu, jaki uda się osiągnąć w gospodarce na drodze prowadzącej od gospodarki planowej do gospodarki rynkowej. Rozpatrzenia i rozstrzygnięcia niejako od nowa wymaga szereg najbardziej podstawowych zagadnień z zakresu finansów publicznych (finansów państwa) mających bezpośredni wpływ na kształtowanie budżetów samorządowych. Do tych zagadnień należą przykładowo: niezbędna przebudowa systemu podatkowego i dostosowanie tego sytemu do warunków i potrzeb gospodarki rynkowej: niezbędna przebudowa zasad funkcjonowania i konstrukcji budżetu państwowego wynikająca między innymi z konieczności odejścia od jednolitego budżetu państwa: stworzenie podstaw dla funkcjonowania rynku pieniężnego i rynku kapitałowego itp.

Rozstrzygnięcie wszystkich problemów z zakresu finansów publicznych w sposób zadowalający nie wydaje się możliwe jednorazowo w sposób trwały, co będzie wywierać odpowiedni wpływ na rozwój finansów lokalnych. Trudno z góry ustalić chociażby przydatność jednej z alternatywnych metod subwencjonowania gmin czy przewidywaną wydajność poszczególnych podatków, których konstrukcja nie jest jeszcze nawet znana, albo też ustalić dopuszczalne granice zadłużenia się gmin, gdy brak jest jeszcze w pełni wykształconego rynku pieniężnego i rynku kapitałowego.

W szeregu zagadnień szczegółowych brak jest ciągle jeszcze podstaw do przeprowadzenia odpowiednich rachunków symulacyjnych. Pomimo wszystkich tych trudności i niezależnie od rozwiązań docelowych, których przedstawienie z daleko posuniętą konkretyzacją nie jest jeszcze możliwe, warto – jak się wydaje – chociażby krótko przedstawić kierunki najpilniejszych do przeprowadzenia już obecnie przemian systemowych.

Najbardziej podstawowym wydaje się przyjęcie założenia, zgodnie z którym reguły prawa budżetowego odnosić się będą wyłącznie do gospodarki budżetowej państwa (a więc z wyłączeniem samorządu terytorialnego). Natomiast gospodarka finansowa samorządu terytorialnego opierać się będzie na odrębnych podstawach gwarantujących także i od strony formalno-instytucjonalnej autonomię finansową gminom. Przyjęcie tego rodzaju rozwiązania zgodne będzie z tradycją, gdyż do 1949 r. gospodarka budżetowa samorządu terytorialnego i gospodarka państwowa oparta była w Polsce na odrębnych, różnych podstawach. Praktyczna realizacja tego założenia umożliwi rzeczywiste i konsekwentne odejście od traktowania gmin jako „zdecentralizowanych organów władzy państwowej".

W gospodarce finansowej gminy należałoby doprowadzić do podziału budżetu gminy na dwie części, tj. budżet zwyczajny (bieżący) i budżet majątkowy (kapitałowy). Stosownie do tego podziału dochody i wydatki gminy powinny się dzielić na zwyczajne i majątkowe. Do budżetów zwyczajnych gmin odnosić się powinna zasada jedności materialnej, równości oraz równowagi. Ewentualne nadwyżki budżetu zwyczajnego mogłyby stanowić dochód budżetu majątkowego.

Dochody budżetów zwyczajnych przeznaczone następnie na finansowanie działalności bieżącej gmin powinny w większości mieć charakter podatkowy. Wymaga to stworzenia w zasadzie od podstaw systemu podatkowego właściwego gospodarce rynkowej, co wymaga czasu, a przede wszystkim uzależnione jest od postępów samego procesu przechodzenia do gospodarki rynkowej. W tych warunkach zachodzi potrzeba niezwłocznego podziału dochodów publicznych z tytułu istniejących podatków pomiędzy budżet państwowy i budżety zwyczajne gmin. Wydaje się, że w początkowym okresie realistyczny byłby tu podział wskaźnikowy.

Budżety majątkowe gmin mogłyby się opierać o tego rodzaju dochody, jak dochody ze sprzedaży mienia komunalnego oraz dochody z tytułu wieczystego użytkowania, użytkowania i dzierżawy mienia komunalnego: dochody z samoopodatkowania się mieszkańców gminy, darowizn, spadków i zapisów czynionych na rzecz gminy, dochody ze sprzedaży gminnych obligacji i innych papierów wartościowych, dywidend ze spółek, w których gmina jest właścicielem lub współwłaścicielem, pożyczek i kredytów długoterminowych itp. Kształtowanie samorządowych budżetów majątkowych jest procesem, który z natury rzeczy trwać musi długo i wymaga względnie stabilnych warunków gospodarowania.

Kontrowersyjnym zagadnieniem jest problem tzw. władztwa podatkowego gminy oraz usytuowania aparatu podatkowego. Wydaje się, że gminy powinny mieć możliwość swobodnego udzielania zwolnień, ulg, odroczeń i umorzeń w podatkach i opłatach stanowiących dochód gminy. Tworzenie jednakże odrębnego dla gmin aparatu podatkowego nie wydaje się uzasadnione, przynajmniej w początkowym stadium tworzenia finansowych podstaw samorządności terytorialnej. Wymaga to jednak oparcia

działalności izb i urzędów skarbowych na takich zasadach, aby interes finansowy gmin i interes finansowy władz państwowych był w tej działalności traktowany na równi. Wydaje się to bardzo trudne ale nie niemożliwe.

Stosunkowo długiego czasu wymaga stworzenie niezbędnego i dostosowanego do potrzeb i warunków funkcjonowania samorządowych gmin zasad dotowania i subwencjonowania budżetów tych gmin. Wydaje się, że już obecnie należałoby doprowadzić do oddzielenia dotacji celowych na zlecone gminom zadania administracji rządowej (w tym także na zadania związane z realizacją rozmaitego rodzaju specjalnych programów) od subwencji o charakterze ogólnym. Zarówno jednak dotacje celowe jak i subwencje ogólne powinny być określane w oparciu o reguły wykluczające uznaniowość. Subwencje ogólne powinny być przy tym ustalane bez ich działowej klasyfikacji. Globalna wielkość subwencji ogólnej przysługujące wszystkim gminom w kraju powinna mieć wskaźnikowy charakter, najlepiej w postaci stałego udziału we wpływach z tytułu jednego z najbardziej wydajnych podatków państwowych. Wydaje się, że odpowiedni byłby tu podatek od wartości dodanej, o ile zostanie wprowadzony. Repartycja subwencji ogólnej pomiędzy gminy jest wyjątkowo skomplikowanym problemem, którego rozwiązanie bez jakiegoś okresu prób i błędów nie wydaje się możliwe. Zasady tej repartycji powinny być - jak się wydaje - powiązane zarówno ze zróżnicowanymi terytorialnie czynnikami o charakterze społeczno-ekonomicznym i demograficznym, jak i ze zróżnicowaną terytorialnie zdolnością podatkową gmin. Wymaga to przeprowadzenia odpowiednich rachunków symulacyjnych oraz pewnego wyczucia i oczywiście nie jest łatwe. Pewnym niebezpieczeństwem jest w tych warunkach dążenie do posługiwania się przez administrację rządową rezerwami i innymi formami uznaniowego w ciągu roku budżetowego dofinansowywania wybranych gmin z budżetu państwowego. Tego rodzaju prawdopodobne praktyki należałoby z góry co najmniej ograniczyć.

Z zagadnień szczegółowych a wymagających rozwiązania pragnę zwrócić uwagę na potrzebę odrębnej klasyfikacji budżetowej dla budżetów gmin. Należy przy tym stopniowo przechodzić do memoriałowego wykonywania budżetów gmin oraz wdrożyć w gminach możliwie pełną rachunkowość, łącznie ze sporządzaniem corocznie bilansów majątkowych gmin. Pilnym zagadnieniem jest stworzenie zasad gospodarki finansowej komunalnych zakładów i przedsiębiorstw użyteczności publicznej, dopuszczających zróżnicowanie pod względem organizacyjno-finansowym rozwiązań w tym zakresie możliwych do zastosowania w poszczególnych gminach. Niezbędne jest zwłaszcza oparcie na innych zasadach gospodarki finansowej urzędów administracyjnych i podmiotów świadczących usługi. Te ostatnie powinny uzyskiwać przychody także w formie dotacji z budżetu gminy w sposób uzależniający te przychody od rozmiarów, struktury i jakości rzeczywiście świadczonych usług.

Literatura

1. Denek E., *Budżety terenowe i fundusze celowe rad narodowych* [w:] *Finanse gospodarki terenowej* (praca zbiorowa pod red. J. Wierzbickiego), PWE, Warszawa 1969.
2. Dębowska-Romanowska T., *Problemy reformy systemu dotacyjnego budżetów terenowych* [w:] *Finanse gospodarki terenowej* (praca zbiorowa pod red. J. Wierzbickiego).

3. Łętowska E., *Cywilno-prawne gwarancje samodzielności rad narodowych*, „Problemy Rad Narodowych" 1982 nr 54.
4. Malecki J., Sobiech J., *Finanse komunalne* (pierwsza wersja autorskiego projektu ustawy o finansach komunalnych), Krajowy Instytut Badań Samorządowych, Poznań 1992.
5. Sobiech J., *Finansowanie usług społecznych w samorządowym modelu władz terenowych, Materiały na konferencję: „Ekonomiczno-finansowe uwarunkowanie samorządu lokalnego w Polsce"*, Poznań, maj 1990.

Jan Sobiech

MANAGEMENT OF COMMUNES' PROPERTY AND PROCEEDS (PLANNING AND FINANCIAL ASPECTS OF FORMULATION OF COMMUNES' BUDGETS)

The sim of the article is the consideration of problems of formulation economic and finacial basis of the territorial self-government in Poland. The author points at the property of communes and their proceeds as the main bases of the development of territorial self-governments. The author has distinguished and separately considered the final system conditions nad such conditions which are feasible to be introduced already in 1991. The author presents propositions of the division of the self-government budgets into ordinary budgets /current budgets/ and capital budgets. A coherent division of the proceeds and public expenditure between the atate budget and the commune budgets has also been presented. The author puts forward propositions concerning subsidies for the communes and propositions of solutions to same selected problems within the communes finance.