CZĘŚĆ DRUGA

HANNA SOCHACKA-KRYSIAK

FINANSE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W SYSTEMIE BUDŻETOWYM PAŃSTWA

1. Samorząd terytorialny reprezentuje pewien szczególny typ związku publicznoprawnego, należącego – na równi z państwem – do tzw. sektora publicznego. Podstawowym ogniwem samorządu terytorialnego są gminy. Uchwalona 8 marca 1990 r. przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ustawa o samorządzie terytorialnym[1] zmieniła w sposób zasadniczy pozycję gmin jako podstawowych jednostek podziału terytorialnego kraju. Punktem wyjścia do tej głębokiej reformy były postanowienia ustawy z 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[2].

Samorząd terytorialny uznany został za podstawową formę organizacji życia publicznego w gminach, których zadania określono ogólnie jako działalność zmierzającą do zaspokojenia zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych. Gminy otrzymały osobowość prawną oraz prawo, a zarazem obowiązek wykonywania we własnym imieniu zadań publicznych. Ustalono też, iż gminom przysługuje prawo własności oraz inne prawa majątkowe, stanowiące tzw. mienie komunalne.

Wyodrębnienie gmin i ich organów (rad gminnych wybieranych przez mieszkańców gminy oraz wybieranych następnie przez te rady organów wykonawczych gminy) z jednolitej dotychczas struktury państwa i jego organów ma swoje konsekwencje w zakresie interesującej nas szczególnie gospodarki budżetowej gmin.

Budżety gminne, stanowiące od 1950 r., tj. od momentu likwidacji istniejącego wcześniej w Polsce samorządu terytorialnego, integralny element składowy jednolitego, zbiorczego budżetu państwa – w ramach jego pionowej, wieloszczeblowej struktury – zostały wyraźnie oddzielone od budżetu państwowego. Powołana wyżej ustawa o samorządzie terytorialnym ustaliła mianowicie zasadę, że gminy prowadzą samodzielnie gospodarkę finansową na podstawie uchwalanych corocznie budżetów gminnych, które nie wchodzą już – jak to było poprzednio – w skład zbiorczych budżetów województw.

Zasadniczej zmianie uległa równocześnie pozycja i rola województw, które, zachowując swój charakter jednostek podziału terytorialnego kraju, stały się swoistym „szczeblem" terenowym administracji centralnej. Zgodnie z ustawą z 22 marca 1990 r.

[1] Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95.
[2] Dz.U. 1990 nr 16 poz. 94.

o terenowych organach rządowej administracji ogólnej[3] wojewodowie są na obszarze właściwych im województw przedstawicielami rządu, wykonując – wraz z podporządkowanymi im organami – zadania administracji rządowej w terenie. Konsekwencją zmiany charakteru organów wojewódzkich jest to, że gospodarka budżetowa szczebla wojewódzkiego przestaje być elementem składowym pojęcia „terenowej gospodarki budżetowej", przechodząc do sfery budżetu państwowego, obok którego funkcjonują odrębne samorządowe budżety lokalne, tj. budżety gmin.

Przyszłość budżetów gmin, ich miejsce w systemie budżetowym państwa oraz ich znaczenie dla właściwej realizacji zadań gminnych, wyznaczonych powołaną wyżej ustawą o samorządzie terytorialnym, zależą od wielu warunków i okoliczności o charakterze zarówno systemowym, jak też społeczno-gospodarczym i politycznym.

Ograniczając zasięg niniejszych rozważań w zasadzie do kwestii systemowych, wskazać trzeba trzy podstawowe grupy problemów, których trafne uregulowanie w odpowiednich przepisach prawnych może sprzyjać pomyślnemu rozwojowi gospodarki budżetowej gmin. Są to:

1) kwestie związane z zasięgiem i charakterem zadań własnych gmin oraz zadań zleconych (powierzonych, poruczonych) im przez państwo, sposób ich rozstrzygnięcia przesądzać bowiem będzie o poziomie wydatków budżetów gminnych; konsekwencje określonych decyzji podejmowanych w tej właśnie dziedzinie dotyczą ponadto niezwykle newralgicznej i złożonej problematyki dotacji celowych dla gmin, pochodzących ze środków budżetu centralnego (państwowego), oraz nadzoru nad działalnością organów gminnych ze strony państwa;

2) kwestie związane z zasięgiem i charakterem własnych źródeł finansowania zadań gminnych, ze szczególnym uwzględnieniem prowadzonej samodzielnie przez gminy działalności gospodarczej oraz podatków i opłat lokalnych, a także tzw. udziałów samorządu terytorialnego w podatkach państwowych i vice versa – ewentualnego udziału państwa w samorządowych dochodach własnych;

3) metody zasilania zewnętrznego budżetów gmin, tj. pokrywania ich niedoborów, wynikających z dysproporcji między kosztami realizacji zadań a dochodami własnymi w poszczególnych gminach.

2. Punktem wyjścia do rozróżnienia zadań własnych gmin oraz zadań zlecanych im przez państwo może być nawiązanie do historycznej ewolucji poglądów na genezę i podstawowe funkcje społeczne samorządu terytorialnego. Ukształtowana w XVIII w. koncepcja „praw naturalnych" społeczności lokalnych, wywodząca się z idei niezależności samorządu terytorialnego od państwa i wykluczająca w zasadzie nadzór ze strony tegoż państwa, ustępowała stopniowo – w ciągu XIX i XX w. – koncepcji działania samorządu terytorialnego niejako z ramienia państwa, które określa w trybie odpowiednich przepisów prawnych zasięg samorządowych zadań własnych, mogąc zarazem powierzać wszystkim lub poszczególnym organom samorządowym zadania zlecone i nadzorować ich wykonanie.

Zadania własne gmin dzielą się zazwyczaj na obligatoryjne, tj. obowiązujące na podstawie właściwych ustaw, oraz fakultatywne, tj. podejmowane z inicjatywy poszcze-

[3] Dz.U. 1990 nr 21 poz. 123.

gólnych gmin, które to zadania nabierają charakteru zadań obligatoryjnych od momentu przyjęcia przez radę właściwej gminy odpowiedniej uchwały.

Zadania zlecone przybierają najczęściej postać zadań typu inwestycyjnego, podejmowanych z inicjatywy państwa w celu neutralizacji terytorialnych dysproporcji w stopniu zaawansowania rozwoju infrastruktury komunalnej, oraz zadań związanych z powierzonym gminom przez państwo świadczeniem nieodpłatnych usług społecznych.

Powoływana już wyżej ustawa o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 r. określiła zadania własne gmin w sposób enumeratywny. Obok tradycyjnie samorządowych zadań w sferze tzw. gospodarki komunalno-mieszkaniowej, związanych z potrzebami wynikającymi bezpośrednio z faktu zamieszkiwania społeczności lokalnych na określonych terenach, w katalogu tych zadań występują zadania z dziedziny szeroko rozumianych usług społecznych, których podział między państwo i samorząd terytorialny ma w znacznym stopniu charakter umowny. Granica między zadaniami państwowymi i samorządowymi w zakresie usług społecznych kształtuje się w tej dziedzinie dość płynnie. Potwierdzeniem tego jest fakt, że np. sprawy dotyczące ochrony zdrowia zostały, wkrótce po uchwaleniu przez sejm ustawy o samorządzie terytorialnym, wyłączone z zasięgu zadań własnych gmin i potraktowane jako zadania zlecone[4], a z kolei szkoły podstawowe i inne placówki oświatowo-wychowawcze, z wyjątkiem przedszkoli, wyłączone zostały z zasięgu zadań własnych gmin i przekazane resortowi edukacji narodowej[5]. Wydaje się oczywiste, że rozwiązanie to nie ułatwi wprowadzania klarownych i jednolitych konstrukcji systemowych, dotyczących sposobu określania poziomu zapotrzebowania gmin na pomoc finansową ze strony budżetu państwowego.

Podział zadań na własne i zlecone wiąże się ściśle z instytucją dotacji celowych, które są typowym źródłem finansowania zadań zleconych. Dotacje celowe mają swe zalety i wady, stanowiąc doskonały przykład wspierający pogląd o obiektywnej niemożności skonstruowania rozwiązań optymalnych z każdego punktu widzenia. W praktyce możliwe są tylko rozwiązania paliatywne, których ocena zależy m.in. od konkretnych warunków miejsca i czasu oraz od przyjętych kryteriów.

Z punktu widzenia centrum dotacja celowa wydaje się skutecznym, sprawnym i elastycznym instrumentem realizacji jednolitej polityki stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego, ułatwiającej neutralizację dysproporcji terytorialnych w stopniu zaawansowania tegoż rozwoju. Natomiast z punktu widzenia władz lokalnych dotacja celowa traktowana jest często jako narzędzie ograniczania ich samodzielności, jej udzielenie bowiem wiąże sie nie tylko z wyznaczeniem kierunku wydatkowania środków pieniężnych, lecz także z nadzorem nad sposobem ich wykorzystania i obowiązkiem zwrotu niewykorzystanych pozostałości tychże środków.

---

[4] Na podstawie art. 8 ustawy z 17.5.1990 o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczegółowych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw. Dz.U. nr 34 poz. 198.

[5] Na podstawie art. 9 powołanej wyżej ustawy z 17.5.1990. Ustawa przewiduje, że stan taki trwać bedzie do 1 stycznia 1994 r., kiedy szkoły podstawowe przejdą do gmin jako zadania własne typu obligatoryjnego, do tego jednak czasu tylko niektóre szkoły mogą znaleźć się w sferze zadań własnych gmin — na ich wniosek lub za ich zgodą, a więc w trybie niejako fakultatywnym.

3. Problemem szczególnie kontrowersyjnym jest tu kwestia nadzoru, który odniesiony tylko do realizacji zadań zleconych wydaje się wprawdzie zjawiskiem naturalnym, jednak w praktyce może zawsze rozciągnąć się w sposób bardziej lub mniej automatyczny również na sferę działalności własnej gminy.

W krajach rozwiniętej gospodarki rynkowej, w których samorząd terytorialny działa zazwyczaj bez przerw i zakłóceń od kilku stuleci, działalność własna gmin wyłączona jest na ogół ze sfery nadzoru państwowego, podlegając jedynie kontroli z punktu widzenia ogólnej praworządności działania, tj. przestrzegania ustaw i innych przepisów prawnych o charakterze powszechnie obowiązującym. Właściwy nadzór nad działalnością własną samorządu terytorialnego sprawują wyborcy, tj. ludność zgrupowana w społecznościach lokalnych poszczególnych gmin. Możliwa jest także droga postępowania sądowego, czyli zaskarżanie decyzji władz i organów gminnych przed sądem.

Natomiast rozwiązania systemowe towarzyszące ponownym narodzinom samorządu terytorialnego w Polsce wydają się z punktu widzenia zasięgu nadzoru państwowego nieco odmiennie, nasycone stosunkowo silnymi elementami centralizacji. Wystarczy powołać się tu na sformułowanie art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym: „Organami nadzoru są: Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw budżetowych — regionalne izby obrachunkowe", oraz art. 2 ust. 2 ustawy z 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej: „Wojewoda wykonuje nadzór nad organami samorządu terytorialnego w trybie i granicach określonych odrębnymi ustawami".

Wydaje się, że nadzór nad gospodarką budżetową gmin będzie — przynajmniej w pierwszym okresie ich funkcjonowania według nowych zasad ustrojowych — dość rozbudowany. Byłoby to z określonego, pragmatycznego punktu widzenia uzasadnione niesłychanie szybkim tempem zachodzących w Polsce przemian i brakiem przygotowania techniczno-organizacyjnego oraz kadrowego w aparacie terenowym do sprawnego wykonywania nowych, rozległych i odpowiedzialnych zadań. W dalszej perspektywie ewolucji gospodarki budżetowej gmin trzeba jednak pamiętać o tym, że kontrola finansów lokalnych (które w warunkach wyodrębnienia samorządu terytorialnego nie są już integralną częścią państwowego systemu finansowego, gdyż ich podstawę stanowią: odrębna w sensie prawnym własność oraz odrębna podmiotowość prawna samorządu terytorialnego jako związku publicznoprawnego) musi zmienić charakter i w mniejszym stopniu być utożsamiana z nadzorem typu „hierarchicznego", typowym dla struktur opartych na tzw. pionowym podporządkowaniu poszczególnych jednostek organizacyjnych. Jest to tym bardziej istotne, że powiązania budżetów samorządowych z budżetem państwowym nie wyrażają już bezpośredniego finansowania zadań publicznych w obrębie jednolitego systemu budżetowego państwa, lecz mają charakter pośredni, głównie transferów z budżetu państwa na rzecz budżetów samorządu terytorialnego, związanych m.in. z powierzaniem mu określonych zadań publicznych. Stąd nadzór organów państwowych nad gospodarką budżetową gmin powinien w przyszłości ograniczać się zasadniczo do sfery dotacji celowych na zadania zlecone.

Kwestia ograniczenia nadzoru panstwa nad działalnością własną samorządu terytorialnego wyłącznie do kryterium zgodności z powszechnie obowiązującym prawem jest wyraźnie akcentowana w literaturze przedmiotu, a także eksponowana w rozmaitych deklaracjach przedstawicieli samorządu terytorialnego, np. w Deklaracji Między-

narodowego Związku Władz Lokalnych z 1985 r. W konsekwencji rozszerzenie zasięgu kryteriów nadzoru i objęcie nimi celowości, gospodarności lub racjonalności dysponowania zasobami rzeczowo-finansowymi gmin powinno być dopuszczalne wyłącznie w odniesieniu do zadań finansowanych dotacją celową. Nasuwa się tu retoryczne pytanie: czy obserwowana w niektórych państwach (np. w Holandii, RFN lub Szwecji) wyraźna przewaga dotacji celowych nad dotacją ogólną nie pozostaje przypadkiem w mniej lub bardziej bezpośrednim związku z sygnalizowaną wyżej kwestią kryteriów i zasięgu nadzoru państwa nad gospodarką gmin?

4. Przechodząc do kwestii źródeł finansowania zadań własnych gmin, które stanowią podstawowy przedmiot ich działalności, stwierdzić trzeba, że wiele nadziei wiąże się u nas często z instytucją mienia komunalnego i przewidywanymi możliwościami rozwinięcia na jego podstawie efektywnej działalności gospodarczej, dostarczającej budżetom gminnym odpowiednich dochodów na sfinansowanie zadań ogólnych, m.in. w sferze nieodpłatnych usług społecznych i nie w pełni samowystarczalnych finansowo urządzeń gospodarki komunalno-mieszkaniowej.

Cytowana już kilkakrotnie ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym stwierdza w art. 43, że „mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych komunalnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw". Podstawowy sposób nabywania mienia komunalnego przez gminy określony został, jak następuje[6]: „[...] mienie ogólnonarodowe (państwowe) należące do: 1) rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, 2) przedsiębiorstw państwowych, dla których organy określone w pkt. 1 pełnią funkcję organu założycielskiego, 3) zakładów i innych jednostek organizacyjnych podporządkowanych organom określonym w pkt. 1 – staje się [...] z mocy prawa mieniem właściwych gmin [...]. Mienie ogólnonarodowe (państwowe), służące użyteczności publicznej, należące w dniu wejścia w życie ustawy do: 1) rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego, 2) przedsiębiorstw państwowych, dla których organy określone w pkt. 1 pełnią funkcję organu założycielskiego, 3) zakładów i innych jednostek organizacyjnych podporządkowanych organom określonym w pkt. 1 – przekazuje się jako mienie komunalne gminom i związkom gmin, jeśli jest ono niezbędne do wykonywania ich zadań [...]. Gminie na jej wniosek może być także przekazane mienie ogólnonarodowe (państwowe) inne niż wymienione [...], jeśli jest ono związane z realizacją jej zadań". Oprócz tego nabycie mienia komunalnego przez gminę nastąpić może w wyniku przekazania przez administrację rządową oraz w wyniku własnej działalności gospodarczej[7].

Pozornie wydawać się może, że w rezultacie powołanych wyżej przepisów prawnych mienie komunalne znacznie wzrośnie i stanie się źródłem stałych, autentycznie własnych dochodów gmin. Dla takiego kierunku działań wspierających finanse gminy nie ma i nie powinno być przeszkód prawnosystemowych, podobnie jak to się dzieje w innych krajach europejskich, gdzie samorząd terytorialny ma pełne potencjalne

[6] Ustawa z 10.5.1990 – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych. Dz.U. nr 32 poz. 191, rozdz. 2.

[7] Art. 44 ustawy z 8.3.1990 o samorządzie terytorialnym.

możliwości występowania w roli podmiotu gospodarczego normalnej działalności rynkowej. Trzeba jednak pamiętać, że mimo owych potencjalnych możliwości i braku przeszkód ze strony obowiązującego prawa gminy (oraz ewentualne inne podmioty samorządu terytorialnego) nie podejmują z reguły tego typu działalności na szeroką skalę, ostatnio zaś odnotować można (np. w Szwecji) przykłady wycofywania się gmin z dotychczas prowadzonych form działalności gospodarczej (poza sferą urządzeń i przedsiębiorstw tzw. użyteczności publicznej), a nawet pozbywania się w drodze sprzedaży pewnych obiektów mienia komunalnego, które następnie bywają niekiedy dzierżawione od nabywców.

Wydaje się, że tego rodzaju postępowanie gmin wynika z głęboko ugruntowanego i powszechnego przekonania, iż sektor publiczny – a do niego przecież należy samorząd terytorialny – jest z natury mniej efektywny w bezpośredniej działalności gospodarczej typu rynkowego niż sektor prywatny. Z tego względu niepokoić mogą formułowane u nas dość często opinie, że przekazanie samorządowi terytorialnemu przedsiębiorstw produkcyjnych, stanowiących dotychczas własność państwa i podporządkowanych organom centralnym, jest sui generis formą „prywatyzacji". Oczywiście, w naszych warunkach można to uznać za swoiste działanie zastępcze o charakterze przejściowym, nie byłoby jednak właściwe pielęgnowanie złudzeń co do tego, że taka forma decentralizacji jest jedną z równorzędnych metod ostatecznego rozwiązywania kwestii prywatyzacji majątku państwowego.

5. Dochody własne samorządu terytorialnego nie ograniczają się do wpływów z mienia komunalnego, obejmując także pewne daniny publiczne, tj. głównie podatki i opłaty lokalne. Rozpowszechniona teza o wyłączności dochodów własnych jako źródła finansowania zadań samorządu terytorialnego, oparta na założeniu instytucjonalnego rozdzielenia źródeł dochodów państwa i samorządu, wydaje się jednak nierealna. Nie uwzględnia się w niej zwłaszcza następujących okoliczności:

1) dysproporcji w terytorialnym rozkładzie źródeł dochodów własnych, związanych z lokalizacją przedsiębiorstw publicznych i prywatnych oraz powstającymi w nich dochodami i posiadanym przez nie majątkiem jako podstawą wymiaru podatków;

2) względnej równomierności terytorialnego rozkładu zadań i wydatków związanych z zaspokojeniem potrzeb ludności, głównie w zakresie infrastruktury komunalnej i społecznej;

3) praktycznej niemożności pełnej komercjalizacji usług komunalnych, zwłaszcza społecznych, z drugiej zaś strony wielkość opłat lokalnych, należących do kategorii danin publicznych, nie powinna być kształtowana wyłącznie z uwzględnieniem potrzeb fiskalnych, toteż głównym źródłem dochodów gmin powinny być podatki lokalne.

Pojęcie podatków lokalnych rozumiane bywa dość niejednolicie. Najbardziej wąska jego interpretacja dotyczy podatków lokalnych sensu stricto, tj. takich, co do których samorząd terytorialny ma określone uprawnienia legislacyjne w kwestii zasad kształtowania konstrukcji podatkowych, a nawet wprowadzania samych instytucji podatkowych. Powołana wyżej deklaracja Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych zawiera m.in. postulat samodzielnego określania przez organy samorządowe wysokości podatków lokalnych. Praktyka taka stosowana jest np. w postaci nie ograniczonej żadnymi „limitami" swobody kształtowania samorządowego podatku dochodowego w Szwecji. Druga, szersza, interpretacja podatków lokalnych polega na rozumieniu

ich jako podatków „przydzielonych" samorządowi terytorialnemu przez państwo na stałe, jako bezterminowe źródło dochodów własnych. Najszersza interpretacja polega natomiast na włączeniu do pojęcia podatków lokalnych, a więc i do dochodów własnych gmin, także udziałów procentowych we wpływach z podatków państwowych lub dodatków samorządowych do podatków państwowych.

Nawiązując do sygnalizowanych wyżej relacji między pojęciami samodzielności i samofinansowania warto zauważyć, że w sferze praktycznego kształtowania systemów podatkowych obserwuje się tu ogromne rozbieżności. Tytułem przykładu można przytoczyć skrajne koncepcje formowania wspomnianych relacji. Na przykład w Holandii dochody własne stanowią ok. 8 - 10% ogólnej sumy dochodów samorządu terytorialnego, zaś w Szwecji dochody własne sięgają 75% tejże sumy (w tym gminne podatki lokalne – ok. 60%). W Republice Federalnej Niemiec podatki stanowią ok. 40% ogólnej sumy dochodów gmin, mieszczą one jednak w sobie również wpływy z tzw. podatków wspólnych, a więc swoiste udziały.

Generalnie trzeba stwierdzić, że nawet „odstąpienie" samorządowi terytorialnemu przez państwo wszystkich podatków charakteryzujących się stosunkowo największą równomiernością terytorialnego rozkładu wpływów, tj. podatku od nieruchomości, podatku dochodowego (zwłaszcza od osób fizycznych), czy też podatku obrotowego realizowanego w sferze handlu, nie może w pełni rozwiązać problemu pełnego samofinansowania gmin. Wydaje się ważne przełamanie mocno utrwalonego w świadomości społecznej mitu o możliwości pełnej samodzielności finansowej gmin, rozumianej jako samofinansowanie – oczywiście przy założeniu, że sektor publiczny ma względnie jednolicie we wszystkich gminach zaspokajać podstawowe potrzeby społeczeństw lokalnych[8].

Rozwiązanie systemowe, polegające na ustaleniu nieco węższego – w sensie instytucjonalnym – zasięgu podatków lokalnych jako dochodów własnych samorządu terytorialnego, ma zalety. Zmniejsza to zwłaszcza prawdopodobieństwo znacznego partycypowania państwa w „nadmiernych" dochodach własnych niektórych gmin, które mogą za takie być uznane przy szerokim zasięgu podatków lokalnych w warunkach wspomnianej wyżej nierównomierności terytorialnej potencjału gospodarczego poszczególnych gmin. Przyznanie gminom przez państwo wydajnych podatków lokalnych niejako „wymusza" stosowanie redystrybucji tych podatków, sprowadzającej się – w uproszczeniu – do odbierania „bogatym" gminom ich części, nazywanej nadwyżką, dla przekazania tych nadwyżek gminom „ubogim".

Redystrybucja, bardzo źle na ogół przyjmowana przez społeczności lokalne, może występować w praktyce w trzech formach:

1) redystrybucji dokonywanej za pośrednictwem budżetu państwa poprzez udziały tegoż budżetu w dochodach własnych budżetów lokalnych (stosowanej dotychczas w Polsce);

2) redystrybucji dokonywanej bezpośrednio w płaszczyźnie poziomej, między poszczególnymi gminami (stosowanej m.in. w Szwecji);

3) redystrybucji dokonywanej za pomocą specjalnych, samorządowych funduszów wyrównawczych; miałaby ona szanse na lepsze przyjęcie ze strony samorządu terytо-

[8] Uważam, że powszechne u nas identyfikowanie pojęć samodzielności i samofinansowania nie jest właściwe, bo nie uwzględnia realiów gospodarki lokalnej, i to nie tylko w Polsce.

rialnego, ale pozostaje w sprzeczności z ogólną tendencją do likwidacji wszelkich funduszów pozabudżetowych.

Dodać trzeba, że ewentualne świadome ograniczenie zasięgu podatków lokalnych w związku z podniesionymi wyżej wątpliwościami zmniejszyłoby wprawdzie skalę redystrybucji dokonywanej w przekroju pionowym lub poziomym, ale prawdopodobnie nie wyeliminowałoby jej całkowicie. Dowodzą tego liczne doświadczenia zagraniczne.

Przy założeniu „powściągliwego" przekazywania gminom określonych podatków „na własność" łatwiejsze jest konstruowanie obiektywnych mierników dla zasilania zewnętrznego budżetów gminnych, można bowiem ograniczyć się do mierzenia zapotrzebowania finansowego, rezygnując z obliczania tzw. siły finansowej poszczególnych gmin.

6. Niezależnie od tego, jak ukształtuje się ostatecznie system podatków lokalnych w Polsce, zasilanie zewnętrzne budżetów gmin pozostanie obiektywną koniecznością, jest ono bowiem konsekwencją:

1) nierównomiernego rozkładu terytorialnego źródeł dochodowych, związanego ze zróżnicowaniem stopnia i charakteru rozwoju gospodarczego poszczególnych terenów;

2) stosunkowo równomiernego rozkładu terytorialnego potrzeb, wyznaczonych głównie przez zjawiska demograficzne.

W dyskusjach i literaturze pojawiła się ostatnio (zaczerpnięta z teorii i praktyki zachodniej) koncepcja zasilania zewnętrznego, opartego na obiektywnych miernikach, mianowicie w formie udziału budżetów gmin, traktowanych jako zbiór podmiotów samorządu terytorialnego, w dochodach budżetowych państwa w określonej procentowo części globalnych wpływów podatkowych państwa lub globalnej kwoty wpływów z poszczególnych podatków państwowych. Tak obliczony udział[9] budżetów gmin w dochodach budżetowych państwa wyraża wielkość zasilania finansowego gospodarki lokalnej przez państwo, obliczonego w skali całego kraju. Ogólna wielkość tego udziału podlega podziałowi pomiędzy poszczególne gminy w formie dotacji ustalonych na podstawie tzw. zobiektywizowanych kryteriów. Doświadczenia zagraniczne w tym zakresie wskazują, że możliwe są trzy główne warianty ustalania dotacji dla poszczególnych gmin, oparte na zobiektywizowanych kryteriach:

1) obliczanie wysokości dotacji dla poszczególnych gmin na podstawie pomiaru potrzeb, przeliczanych z reguły na jednego mieszkańca gminy, przy czym liczba tychże mieszkańców powinna być korygowana strukturą ich wieku oraz gęstością zaludnienia, są to bowiem elementy decydujące o większej lub mniejszej intensywności potrzeb mierzonych wskaźnikami opartymi na danych demograficznych; mogą też być stosowane inne mierniki potrzeb, oparte np. na liczbie mieszkań, długości dróg lub sieci wodno-kanalizacyjnej, przesądzające o większym niż przeciętne nasileniu potrzeb (np. porty, uzdrowiska, miejscowości położone na terenach szczególnie odległych, górskich, charakteryzujących się ciężkimi warunkami klimatycznymi itd.) – przykłady tego typu mierników można znaleźć m.in. w praktyce holenderskiej;

[9] Nie należy ich utożsamiać z tradycyjną, dobrze z dotychczasowej praktyki znaną, postacią udziałów w formie bezpośredniego partycypowania poszczególnych gmin we wpływach z niektórych podatków państwowych, czerpanych z terenu tych gmin.

2) obliczanie wysokości dotacji dla poszczególnych gmin według ich możliwości finansowych, głównie tzw. potencjału podatkowego, przeliczanego średnio na jednego mieszkańca – przykłady tego typu mierników można znaleźć m.in. w praktyce szwedzkiej;

3) obliczanie zapotrzebowania na pomoc finansową z zewnątrz metodą „saldowania", tj. porównania zapotrzebowania wynikającego z pomiaru potrzeb z własnymi możliwościami finansowymi gmin – stosowane m.in. w praktyce RFN.

Wybór wariantu, jaki zostanie uznany za najlepszy w warunkach polskich, zależeć będzie od decyzji przesądzających o ostatecznym ukształtowaniu dochodów własnych, szczególnie podatków lokalnych. Dodatkowym elementem, jaki musi być brany pod uwagę, są możliwości techniczno-organizacyjne szybkiego pozyskiwania informacji statystycznych i ich odpowiedniego przetwarzania przez rozwiniętą szeroko sieć komputerową.

Wydaje się, że najbardziej realny byłby w najbliższej przyszłości model oparty na doświadczeniach holenderskich (pomiaru potrzeb). Model szwedzki wymagałby wprowadzenia powszechnego, samorządowego podatku dochodowego, zapewniającego gminom pokrycie dochodami własnymi ponad 50% wydatków. Model RFN, „konfrontacyjny", jest bardzo skomplikowany technicznie i wymaga wysokiego stopnia stabilności gospodarczej. Przy jego ewentualnym rozważaniu trzeba też pamiętać o niebezpieczeństwie antymotywacyjnego oddziaływania na skrupulatne i efektywne działania gmin, w kierunku maksymalizacji wpływów pochodzących ze źródeł własnych. Z tego względu siłę podatkową gmin dla potrzeb systemu obiektywizowania dotacji oblicza się metodą „zryczałtowaną", tj. jako siłę potencjalną, opartą w RFN na warunkach gospodarczych, a nie faktycznie osiąganych dochodach własnych, a dotacja wyrównawcza z zasady nie pokrywa tam pełnych 100% wysokości niedoboru, pozostawiając pewien margines inicjatywie i pomysłowości władz lokalnych.

7. Powołana wyżej ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym reguluje sprawy finansów lokalnych, tj. przede wszystkim dochodów własnych oraz metod zasilania zewnętrznego gmin, w sposób nader ogólny, odsyłając do późniejszych regulacji szczegółowych[10].

Za granicą wiele spraw szczegółowych dotyczących finansów lokalnych reguluje konstytucja, a całość problematyki finansów samorządu terytorialnego ujmowana bywa powszechnie w odrębnej ustawie typu: Local Government Act (Holandia, Szwecja) lub Finanzausgleichsgesetz (RFN). Ustawa taka z reguły ujmuje łącznie: zadania i wydatki, źródła dochodów, dochody własne, metody zasilania zewnętrznego w przekroju pionowym i poziomym, warunki zaciągania ewentualnych pożyczek oraz dopuszczalność tworzenia funduszów pozabudżetowych. Odciąża to w wysokim stopniu ustawę o prawie budżetowym, której postanowienia mogą koncentrować się wokół budżetu państwowego oraz ogólnych zasad procedury budżetowej, wspólnych dla całej publicznej gospodarki budżetowej, obejmującej także gospodarkę budżetową gmin.

Niestety takie rozwiązanie legislacyjne okazało się w Polsce niemożliwe, ponieważ opracowanie kompleksowego aktu prawnego o opisanym wyżej zasięgu przedmioto-

[10] Art. 54 i 55.

wym wymagałoby nieporównanie więcej czasu niż ten, jaki był do dyspozycji w okresie poprzedzającym wybory do samorządu terytorialnego. Z konieczności zatem problematyka finansów lokalnych będzie na razie rozproszona pomiędzy różne akty prawne, czyli prawo budżetowe, ustawę o dochodach gmin i o regionalnych izbach obrachunkowych, a także – w określonej części – wspomnianą już wyżej ustawę „kompetencyjną", wyznaczającą zadania własne i zlecone gmin.

Analizując i oceniając rodzące się obecnie w Polsce konstrukcje prawne dotyczące gospodarki budżetowej gmin, trzeba jednak zawsze pamiętać o tym, że rozwiązania absolutnie optymalne po prostu nie istnieją. W praktyce trzeba więc szukać paliatywów, wybierać „mniejsze zło" lub „większe dobro". Najlepszym przykładem wspierającym powyższą tezę jest sformułowane wyżej spostrzeżenie: im więcej instytucjonalnie przyznanych gminom dochodów własnych, tym większe jest niebezpieczeństwo konieczności stosowania szerokiej redystrybucji nadwyżek osiąganych przez niektóre gminy i odwrotnie – im węższy jest instytucjonalny zasięg dochodów własnych, tym wprawdzie więcej dotacji, ale mniejszy zakres kontrowersyjnej redystrybucji pionowej lub poziomej dochodów własnych.