ELŻBIETA CHOJNA-DUCH

PRZESŁANKI SYSTEMU ZASILANIA ZEWNĘTRZNEGO SAMORZĄDÓW LOKALNYCH

1. Zagadnienie zakresu zasilania zewnętrznego (równoważenia, regulowania, wyrównywania, dofinansowywania) budżetów samorządu terytorialnego nie może być rozważane in abstracto w żadnym systemie prawnoustrojowym. Punktem wyjścia powinna być rola samorządu terytorialnego, a zwłaszcza zakres i sposób pojmowania jego samodzielności, wynikająca z szerszej koncepcji modelu ustrojowego i gospodarczego, przyjętego przez władzę polityczną danego państwa w danym okresie. Rola ta wynika z konfrontacji dwu rodzajów przesłanek (dążeń, kryteriów, założeń strukturalnych):

– dążenia do rozszerzania samodzielności i samorządności funkcjonalnej i terytorialnej (opartej na szerokich uprawnieniach decyzyjnych oraz wydajnych i licznych źródłach dochodów własnych),

– centralnego sterowania, zapewniającego ochronę interesów państwa oraz praw i interesów obywateli, jednolitość polityki finansowej państwa i wyrównywanie różnic rozwoju ekonomicznego jednostek lokalnych.

Oparcie polityki finansowania jednostek lokalnych na pierwszym kryterium prowadzi w skrajnym ujęciu do autonomii samorządu terytorialnego, na drugim – do bezpośredniego sterowania i rozszerzania nadzoru centrum. Żadne krańcowe rozwiązania współcześnie nie wydają się możliwe do przyjęcia, dlatego też problem pogodzenia przeciwstawnych tendencji zajmuje od dawna naukę i politykę wielu krajów. W różnych okresach dawano priorytet jednej bądź drugiej tendencji, były one zawsze pochodną koncepcji politycznych wyrażających rolę państwa.

W Polsce, jak i w innych ówczesnych krajach socjalistycznych, od 1956 r. głoszone było hasło rozszerzania zakresu decentralizacji w ramach zasady centralizmu demokratycznego[1]. W rzeczywistości kolejne reformy sprowadzały się do deklaracji politycznych, wyrażających rzekome dążenie do samodzielności finansowej terenowych rad narodowych przez rozszerzanie ich własnych źródeł dochodów i ograniczanie metod centralnego kierowania, zwłaszcza w zakresie gospodarki finansowej rad narodowych. Za deklaracjami i nowymi nazwami nie zawsze kryła się nowa treść i w praktyce nie były one i nie mogły być z różnych względów urzeczywistnione.

[1] Por. uchwałę Plenum KC PZPR z maja 1957 r., nakazującą zwiększenie samodzielności finansowej rad narodowych; **J. Harasimowicz**: Warunki rozwoju decentralizacji budżetowej. Problemy Rad Narodowych 1970, nr 19.

Niepowodzenie ówczesnych dążeń decentralizacyjnych wynikało, jak się ocenia obecnie, z braku równoczesnych szerszych reform politycznoustrojowych i odpowiednich przekształceń własnościowych[2]. Zasada jedności władzy i własności uniemożliwiała decentralizację. Sztuczne były: samodzielność finansowa jednostek lokalnych, podział zadań, wydatków i dochodów między szczeble systemu budżetowego, pojęcie dochodów własnych itd. Stąd i równowaga budżetów terenowych jako istotny czynnik ogólnej równowagi gospodarczej była kwestią przyjęcia odpowiednich metod podziału i alokacji środków przez władze centralne; podziału opartego zresztą na centralnie regulowanym systemie opodatkowania. Alokacja środków finansowych, dokonywana w ramach jednolitej własności państwowej, bez zmiany tytułu własności, nabierała bardziej charakteru technicznego, organizacyjnego niż merytorycznego.

Obecne wyodrębnienie własności komunalnej od własności państwowej oraz nowe cele polityczne państwa kształtują w innym świetle relację między samodzielnością finansową samorządu lokalnego a interwencyjną polityką państwa. W aktualnych dyskusjach na temat zakresu samodzielności i funkcji samorządu terytorialnego ujawniają się jednak istotne rozbieżności, które w dużej mierze wiążą się z przyjętymi orientacjami politycznymi, wyrażającymi różne poglądy na temat roli państwa w życiu gospodarczym. Określone różne cele polityczne z kolei łączą się z odpowiednimi odmiennymi metodami i środkami, które służą realizacji tych celów.

Koncepcja minimalnego udziału państwa w życiu gospodarczym i społecznym zakłada odrzucenie założeń opiekuńczych państwa nad regionami słabszymi na rzecz samodzielności i samowystarczalności, zachowującej zróżnicowanie infrastruktury regionów i poziomu życia mieszkańców. W dziedzinie finansowej gospodarki terenowej oznacza to, co prawda, jak najszerszy zakres mienia i dochodów własnych oraz swobodę wydatkowania, choćby nawet środki do dyspozycji były niewielkie, ale równocześnie odrzucenie pomocy finansowej państwa w formie zasilania budżetów terenowych ze środków finansowych państwa. Konsekwencją takiej postawy może być np. wizja, którą przewiduje dla systemu gospodarki lokalnej USA T. R. Swartz w związku z projektowanym na lata dziewięćdziesiąte radykalnym ograniczeniem dotacji federalnych dla budżetów stanowych i lokalnych. Jego zdaniem „nastąpi silne zróżnicowanie ekonomiczne stanów, regionów, gmin i miast, prowadzące do stagnacji, a nawet «śmierci» słabszych"[3]. T. R. Swartz zastanawia się zarazem, czy amerykańskie społeczeństwo zaakceptuje ostre warunki konkurencji międzyterytorialnej w nadziei, że będą to korzyści konkurencji, jakie istnieją między podmiotami gospodarczymi.

Podobnie jak niemożliwa współcześnie wydaje się koncepcja całkowitej centralizacji dochodów w skali kraju, radykalna wersja ortodoksyjnego liberalizmu, odrzucająca pomoc finansową państwa i przewidująca możliwość upadku gmin, wydaje się również nierealna. Każdy system ekonomiczno-społeczny usiłuje bowiem przetrwać i konsekwentnie utrzymać równowagę swych części składowych, jak i systemu jako całości. Po-

[2] **J. Regulski**: Polish local government in transition, environment and planning. Government and Policy 1989, vol. 7.

[3] **T. R. Swartz**: The cost of new system of fiscal federalism in the USA (Local fees and charges: the only future support for local financial autonomy). International Symposium on Fiscal Federalism. Seefeld 1990. University of Innsbruck. Institute of Public Finance, s. 29 i n. oraz **J. Pech**: The new face of fiscal industries. New York 1990, rozdz. I.

nadto skutki strategii ekonomicznej przekraczać mogą lokalne granice, prowadząc do zjawisk niekorzystnych dla harmonijnego rozwoju całego kraju.

2. Wszystkie rozwiązania, nawet przewidujące rozdzielenie budżetów lokalnych od budżetu centralnego z oparciem ich na dochodach własnych, nieuchronnie zakładać powinny przyznawanie im dochodów zasilających. Konieczność ta wynika z niemożliwości dostosowania wpływów z własnych źródeł dochodów budżetów lokalnych do koniecznych wydatków, powodującej niedobór, lukę finansową w budżetach lokalnych. Wielkość luki kształtują następujące czynniki:

1) podział zadań między członami gospodarki budżetowej centralnej i terenowej (organami administracji rządowej i samorządowej oraz odpowiednio podporządkowanymi im jednostkami organizacyjnymi);

2) struktura wydatków budżetów lokalnych, będąca rezultatem podziału zadań;

3) zakres i rodzaj mienia komunalnego przyznanego związkom samorządowym;

4) zakres przyznanych dochodów własnych, ich wydajność finansowa, będąca rezultatem podziału źródeł dochodów między centralną i lokalną gospodarkę budżetową;

5) zróżnicowanie faktycznej realizacji powyższych zakresów, czyli rzeczywisty poziom dochodów i wydatków budżetu danego stopnia i w danym czasie, zależny od czynników obiektywnych, jak i aktywności ekonomicznej organów lokalnych.

Luka finansowa powinna być zlikwidowana, a więc budżety lokalne zrównoważone. Przemawia za tym szereg względów.

Źródła dochodów są zlokalizowane nierównomiernie w skali kraju. Jeżeli zróżnicowanie to wynika z przyczyn obiektywnych, niezależnych od działalności samorządów (a więc różnych warunków naturalnych – położenia geograficznego, warunków klimatycznych, surowcowych, jakości gleb, atrakcyjności turystycznej, czy organizacyjnych – infrastruktury, zwłaszcza sieci komunikacyjnej, uprzemysłowienia, gęstości zaludnienia, odległości miejscowości od rynków zbytu itd.), skutki tego zróżnicowania powinny być bezwzględnie neutralizowane przez państwo.

Potrzeby społeczności lokalnej powinny być zaspokajane równomiernie w skali kraju bez względu na zamożność samych gmin. Powstaje oczywiście pytanie, jak dalece zrównać skutki dysproporcji rozwoju gmin i zakres pokrycia potrzeb, nie niszcząc korzeni rozwoju ekonomicznego i inicjatywy lokalnej. Wydaje się, że generalnie zależy to od zakresu realizacji funkcji opiekuńczej państwa, zawsze jednak wyrównanie powinno dotyczyć potrzeb podstawowych (z dziedziny ochrony zdrowia, opieki społecznej, oświaty), które w każdym demokratycznym państwie, realizującym założenia sprawiedliwości społecznej, powinny być pokryte równomiernie.

We współczesnych państwach celowość zasilania zewnętrznego wynika również z konieczności likwidacji odrębności w infrastrukturze technicznej i technologicznej w skali kraju. Nowocześnie zorganizowana, powiązana ze światem gospodarka wymaga jednolitych systemów informatycznych, telekomunikacji, bazy energetycznej, transportowej, metod kształtowania środowiska naturalnego itd. Ponadto szereg zadań utraciło swój lokalny charakter, bariery gminne stają się często sztuczne, stąd i system finansowania powinien odpowiednio wykroczyć poza lokalny zasięg.

Wiele decyzji mających znaczenie dla gospodarki lokalnej zapada poza szczeblem lokalnym. Centralnie podejmowane są decyzje polityczne, tworzone podstawy ekonomiczne i prawne, których konsekwencją może stać się powstanie nierównomiernych możliwości i efektów rozwoju poszczególnych gmin. Tego rodzaju obiektywne, niezależne od gmin zróżnicowanie warunków rozwoju wymaga wyrównania przez państwo.

3. Wobec konieczności zasilania zewnętrznego podstawowym zagadnieniem staje się dobór rodzajów i metod finansowania. Dobór ten podporządkowany powinien być warunkom i celom politycznym, społecznym, ekonomicznym danego miejsca i czasu. Uogólniając można uznać, że nadrzędnym celem politycznym każdego państwa jest zawsze zdobycie, umocnienie i rozszerzenie władzy państwowej, choćby nawet celem deklarowanym było np. zwiększenie społecznego dobrobytu. Każda metoda i rodzaj finansowania muszą być podporządkowane temu nadrzędnemu celowi. W jego ramach realizowane są podporządkowane mu cele dalsze. Każdy z nich jest złożony, obejmujący różnorodność celów bardziej szczegółowych z dziedziny polityki gospodarczej, społecznej, administracyjnej itd.

W sferze gospodarki lokalnej cele zdeterminowane są zakresem udziału państwa w tej gospodarce. Realizując koncepcję maksymalnie ograniczonego zakresu działalności państwa w gospodarce lokalnej przyjąć można, że zastosowanie środków zasilających ma na celu tylko pokrycie wydatków „interesu państwa", finansujących zadania zlecone przez państwo. Szerszy udział państwa łączyć się może również ze stymulacją – za pomocą środków zasilających – działalności lokalnej w sferach uznanych przez organy centralne za szczególnie ważne. Skutki tego szerszego udziału państwa mają zresztą znaczenie nie tylko dla interesu ogólnego (państwa), ale powinny odpowiadać także potrzebom lokalnym.

Realizacja funkcji socjalnej państwa wymaga zastosowania środków zasilających do poprawy sytuacji finansowej jednostek lokalnych lub zapewnienia określonego minimum usług, zwłaszcza socjalnych, mieszkańcom terenu. Wreszcie przy najszerszym zakresie interwencji państwa środki zasilające są wykorzystywane w celu redystrybucji – służą zmniejszaniu lub nawet wyrównywaniu różnic w warunkach działania bądź efektów działania jednostek lokalnych.

Określiwszy cele, które leżą u podstaw systemu dochodów wyrównawczych, należałoby rozstrzygnąć, jaki rodzaj tych dochodów jest najbardziej odpowiedni do osiągnięcia każdego z tych celów. Najogólniej ujmując można przyjąć, że stymuluje się najlepiej przy zastosowaniu dotacji o celowym przeznaczeniu, cel zaś, jakim jest wyrównanie luki finansowej o charakterze globalnym, można osiągnąć najskuteczniej za pomocą dotacji o charakterze ogólnym. Dotacje celowe bowiem z zasady mają zobowiązać organy lokalne do wzmożenia wysiłków w kierunku realizacji celu zgodnego z założeniami organów centralnych; nie przewiduje się tego w odniesieniu do dotacji ogólnych (choć i tu możliwe jest wmontowanie bodźców, poprzez uzależnienie wysokości dotacji od wysiłku własnego jednostek lokalnych, np. w systemie USA tzw. effort related general grant[4]).

[4] N. D. King: Fiscal tiers, the economics of multi-level government. London 1984, s. 134.

W pozostałych dwu przypadkach, tj. przy realizacji funkcji opiekuńczej państwa oraz pokryciu wydatków ponoszonych w szerszym interesie państwa, rodzaj dotacji powinien być uzależniony od rodzaju wydatków. Zastosować można by dotacje celowe otwarte (nieograniczone) dla zadań, które chce rozszerzyć państwo, bądź limitowane, gdy zakres zadań nie musi być rozszerzony. Gdy nie ma możliwości lub potrzeby zwiększenia własnych dochodów jednostek lokalnych (jak np. przy zapewnieniu określonego standardu świadczeń państwa w określonych regionach – poziomu szkolnictwa, dróg, opieki socjalnej itd.), można proponować, aby ten rodzaj zadań był finansowany za pomocą celowych dotacji ustalanych szacunkowo (ryczałtowo). Przy odpowiednio szerszych celach (wyższym stopniu agregacji zadań) można w obu przypadkach stosować dotację ogólną, np. dotację na ochronę środowiska naturalnego.

4. W świetle powyższych uwag zastanowić się można, jakie cele przyświecają obecnej polityce finansowej państwa w stosunku do samorządów lokalnych i jakie środki zastosowano do ich realizacji współcześnie w polskim prawie? Z założeń polityki rządu wynika dążenie do ograniczenia roli politycznej i ekonomicznej państwa w sferze gospodarki lokalnej, szerokiego zakresu mienia komunalnego i dochodów własnych oraz swobody dysponowania nimi. Nasuwa się ponadto spostrzeżenie, że doświadczenia i rozwiązania ze sfery gospodarki (relacji plan a rynek, czy centrum – przedsiębiorstwo) przeniesione zostały do dziedziny administracji terenowej (sfery stosunków centrum – gmina). Realizacja tego rodzaju założeń, możliwa do zastosowania w relacjach centrum – przedsiębiorstwo, budzi jednak wiele wątpliwości w stosunku do jednostek lokalnych. Niejasne pozostaje zwłaszcza zagadnienie, czy te założenia oznaczają akceptację nierówności w poziomie rozwoju jednostek lokalnych czy tylko nierówności w dochodach gmin, w efektach działania czy również w warunkach działania (np. różnic naturalnych, stopnia uprzemysłowienia, wynikającego z dziedzictwa przeszłości)? Jak pogodzić ideał samodzielności z realizacją polityki socjalnej państwa (szczególnie w dziedzinie ochrony zdrowia i szkolnictwa)? Czy i jaki zakres redystrybucji pionowej (centrum – województwo – gmina) oraz redystrybucji poziomej (poprzez fundusze wyrównawcze dochodów gmin), wynikającej z funkcji opiekuńczej i stymulacyjnej, przewiduje państwo? Jaki będzie zakres, rodzaj oraz kryteria nadzoru państwa w sferze planowania i wykorzystywania dotacji? Jaką rolę będzie odgrywać szczebel województwa w redystrybucji i kontroli wykorzystania dochodów zasilających? itd.

Brak jasno określonych celów polityki państwa w stosunku do samorządów lokalnych, jak i wynikających z nich założeń polityki zasilania finansowego, jest przyczyną braku jasnych, logicznych, konsekwentnie je realizujących rozwiazań prawnych. Obowiązujące ustawodawstwo jest bardzo ogólne, niejasne, nie wyjaśnia powstałych problemów, a wywołuje wiele nowych wątpliwości.

Ustawa o samorządzie lokalnym[5] wymienia wprawdzie możliwość tworzenia dochodów wyrównawczych i ich rodzaje, nie wyjaśna jednak bliżej ich istoty, zasad, warunków przyznania, wykorzystywania itd., odsyłając do aktów wykonawczych. Już samo określenie dochodów wyrównawczych budzi wątpliwości. Pojęcia dotacji ogólnej

[5] Ustawa z 8.3.1990 o samorządzie terytorialnym. Dz.U. nr 16 poz. 95.

i celowej, istniejące w poprzednio obowiązujących przepisach, zastąpione zostały nowymi, mało precyzyjnymi z prawnego punktu widzenia, określeniami: „finansowanie ze środków administracji rządowej", „przekazanie niezbędnych na ten cel środków", „subwencja ogólna", „dotacja celowa na realizację zadań zleconych".

W ustawie nie pojawiła się z kolei forma „udziałów w budżetach innych szczebli", choć uchwalona kilka dni wcześniej ustawa budżetowa na rok 1990[6] dopuszcza tę formę (jako transferu z budżetów niższych szczebli do szczebli wyższych). Sama zmiana nazwy dotacji ogólnej na subwencję ogólną nie wprowadza nowych treści, wydaje się więc nieuzasadniona, zwłaszcza że w ustawodawstwach innych państw (np. we Francji) użyte są one akurat w przeciwnym znaczeniu („dotation globale" i „subvention spécifique"). Wymieniona wyżej ustawa budżetowa pozostaje przy dawnym rozróżnieniu pojęć: „dotacja ogólna" i „dotacja celowa". Dodać należy, że obiektywizacja kryteriów udzielania subwencji jest nierealna wobec braku określenia zadań samorządowych, zakresu mienia komunalnego i dochodów własnych.

Racjonalny zakres zasilania budżetów gmin musi opierać się na racjonalnym, optymalnym systemie określającym zakres zadań, wydatków oraz dochodów własnych gmin. Takiego systemu cytowana ustawa nie tworzy. Brak w szczególności regulacji podziału zadań między administrację centralną, wojewódzką i gminy oraz ścisłego określenia zadań własnych i zleconych, obowiązkowych i fakultatywnych. Zadania własne gmin wymienione zostały w ustawie w sposób przykładowy (art. 8, ust. 1), przy czym niektóre z nich mają stać się obowiązkowymi na podstawie odrębnych ustaw (art. 8, ust. 2). Równocześnie jako obowiązkowe określono zadania zlecone (art. 9).

Zagadnienie wydatków gmin praktycznie nie zostało w ustawie uregulowane. Można to uznać za wyraz realizacji zasady samodzielności gmin, brak jednak koniecznej relacji między wyróżnieniem zadań własnych i zleconych oraz obowiązkowych i fakultatywnych a odpowiednimi rodzajami wydatków. Podobnie ogólnikowy charakter ma określenie i rozróżnienie dochodów zwyczajnych i nadzwyczajnych gmin.

Nawet jednak tego rodzaju ogólne sformułowania mogą budzić zastrzeżenia merytoryczne. Oczywiste jest, że gdyby zakres zadań i wydatków był zbyt wąski, postulat samodzielności gmin nie mógłby być realizowany, jednakże zadania strategiczne, które znalazły się w kategorii zadań własnych w ustawie (zaopatrzenie w energię elektryczną, rozwój sieci komunikacyjnej – wprawdzie lokalnej, ale będącej częścią ogólnokrajowej, ochrona zdrowia – tu również lecznictwo specjalne, kształtowanie środowiska naturalnego) mogą okazać się trudne do wykonania na szczeblu lokalnym. Szeroki z kolei zakres dochodów własnych może tworzyć sytuację, w której dochody te następnie musiałyby być odebrane w formie udziałów budżetów szczebli wyższych (tak jak to zostało przewidziane w ustawie budżetowej na 1990 r.). Ma to antymotywacyjny charakter i pozostaje w całkowitej sprzeczności z konstytucyjną ideą samodzielności gmin.

5. Oczekując sprecyzowania roli państwa i systemu celów politycznych oraz społeczno-ekonomicznych w zakresie samorządów lokalnych, a także wydania służących tym celom zapowiadanych aktów prawnych, należałoby postulować, aby przyszłe usta-

[6] Ustawa budżetowa na rok 1990 z 23.2.1990. Dz.U. nr 13 poz. 82.

wodawstwo określiło szerzej zakres mienia komunalnego, zadań, wydatków i dochodów budżetów gmin.

Jeśli chodzi o zakres i rodzaj zadań, można byłoby dokonać rozróżnienia rodzajów zadań według sposobów ich finansowania, odróżniając zadania, które powinny być pokrywane przez samych użytkowników (np. zaopatrzenie w wodę, gaz, energię elektryczną), uzupełniane dochodami zasilającymi (np. publiczny transport, ochrona zdrowia, szkolnictwo) bądź finansowane w różny sposób, zależnie od zamożności gmin (budownictwo mieszkaniowe, zadania sfery kultury). W zakresie dochodów zasilających ustawa powinna określić źródła zasilania (budżet centralny, samorządowe fundusze wyrównawcze), opierając się na zasadzie jednego źródła finansowania lub na zasadzie koordynacji celów, rozmiarów i warunków przy zasilaniu z rozmaitych źródeł.