Emilia Denek

PŁASZCZYZNY ROZPATRYWANIA SAMODZIELNOŚCI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Wstęp

Problematyka samodzielności wiąże się nierozłącznie z działalnością samorządu terytorialnego niezależnie od tego, jaki model tego samorządu przyjmuje się w danym kraju i w danym czasie. Współcześnie ta cecha omawianego samorządu wyraźnie wynika z definicji samorządu terytorialnego, ujętej w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego z roku 1985: „Samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców"[1]. Aspekt samodzielności samorządu terytorialnego podkreślany jest w aktach prawnych rozmaitych państw w tym także w Polsce, w której stanowi się w szczególności, że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej[2].

To, co między innymi różni samorządy terytorialne w poszczególnych krajach, a nawet w danym kraju, rozpatrując ten samorząd w przekroju jego szczebli, jest zakres samodzielności. Do rozpatrywania tej problematyki można podchodzić za-

---

[1] Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., DzU 1994 nr 124 poz. 607, art. 3, pkt. 1.

[2] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., DzU nr 78 poz. 483, art. 164 pkt. 3; por. także: ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, jedn. tekst 1996 nr 13 poz. 74 z późn. zm; ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, DzU nr 91 poz. 578; ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, DzU nr 91 poz. 576.

równo od strony podmiotowej, jak i przedmiotowej. Badanie samodzielności od strony podmiotowej oznacza przede wszystkim zwrócenie uwagi na stosunek państwa i samorządu terytorialnego, jako dwóch odrębnych podmiotów publicznoprawnych. Współcześnie stosunek ten jest na ogół dwojakiego rodzaju, z jednej strony, państwo należy traktować jako podmiot nadrzędny wobec samorządu terytorialnego, a z drugiej strony – niekiedy są to podmioty współdziałające na zasadzie równorzędności, współpracujące ze sobą na podstawie umów i porozumień.

W literaturze wskazuje się, że stosunek nadrzędności państwa nad samorządem w praktyce występował w przeszłości i występuje obecnie, gdyż organy państwowe decydują o istnieniu samorządu terytorialnego i nie może być im obojętne jak samorząd funkcjonuje w kraju, w którym państwo sprawuje władzę[3]. Organy państwowe ustanawiają też przepisy prawne, w których określają przede wszystkim szczeble samorządu, jego ustrój, zakres i rodzaje zadań, kompetencje samorządu oraz system finansowania zadań. Ponadto organy państwowe sprawują nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego wszystkich szczebli.

Samodzielność samorządu rozpatrywana w układzie podmiotowym wymaga spojrzenia z jeszcze innego punktu widzenia: stosunku organów samorządowych (rad oraz zarządu) do podmiotów tworzących wewnętrzną strukturę gospodarki samorządowej. W skład tych podmiotów należy zaliczyć: 1) podmioty prowadzące bezpośrednio działalność gospodarczą - zorganizowaną w rozmaitych formach organizacyjno-prawnych; 2) jednostki pomocnicze (sołectwa, dzielnice, osiedla). Pomiędzy te podmioty rozkłada się zakres zadań, kompetencji i środków finansowych ustalany zarówno przez przepisy prawne ustanawiane przez państwo, jak i w drodze decyzji podejmowanych przez samorząd terytorialny poszczególnych szczebli.

Samodzielność samorządu terytorialnego może być także rozpatrywana od strony przedmiotowej. Rozważania na temat samodzielności w tym układzie mogą być prowadzone w rozmaitych płaszczyznach. Przykładowo, w literaturze można się spotkać z rozpatrywaniem samodzielności w płaszczyźnie gospodarczej, prawnej, organizacyjnej i politycznej[4]. W praktyce trudno oddzielić wyraźnie od siebie wymienione płaszczyzny rozważań, gdyż wiążą się one ściśle ze sobą i wzajemnie zazębiają. Na plan pierwszy wysuwa się przy tym aspekt prawny, gdyż to w znacznej mierze z przepisów prawnych, ustanawianych przez organy państwowe, wynika zakres samodzielności rozpatrywanej w przekroju pozostałych, wskazanych wyżej płaszczyzn.

Najczęściej można się spotkać z rozpatrywaniem samodzielności samorządu terytorialnego, z jednej strony, w odniesieniu do sfery realnej działania, tzn. dzia-

[3] J. Lang, *Z rozważań nad rolą samorządu terytorialnego w państwie*, „Człowiek i Środowisko" 1992 nr 1 – 2, s. 16.

[4] Tamże, s. 17 i następne.

łalności społeczno-gospodarczej a z drugiej strony – do gospodarki finansowej tego podmiotu. Nie oznacza to dwóch odrębnych rodzajów samodzielności, lecz wskazanie aspektów zjawiska nazwanego „samodzielnością samorządu terytorialnego". Pomiędzy tymi aspektami istnieją bowiem nierozerwalne powiązania[5]. Odnośnie do sfery realnej rozpatruje się – w aspekcie samodzielności – zadania i kompetencje, których realizacja wymaga środków finansowych. Nie można więc mówić o samodzielności w sferze realnej bez samodzielności w sferze finansowej i na odwrót. Związki te są wyraźnie podkreślane w literaturze, stwierdza się wręcz, że o samorządzie terytorialnym – niezależnie od tego, jaki występuje model omawianego samorządu – może być mowa tylko wówczas, gdy spełnione są następujące warunki:

– utrzymana jest w pewnym zakresie niezależność organów samorządowych od organów rządowych;

– organy samorządowe mają swobodę ustalania hierarchii i zakresu zadań własnych oraz wydatków związanych z ich realizacją;

– uzależnienie tej swobody wyboru od możliwości finansowych organów samorządowych[6].

Celem tego opracowania jest zaproponowanie kierunków badań dotyczących samodzielności samorządu terytorialnego tak w aspekcie sfery realnej, ograniczając się przy tym do zadań omawianego samorządu, jak i sfery finansowej. Uwzględnienie tych kierunków w badaniach naukowych mogłoby ułatwić badaczom tej problematyki uchwycenie – chociażby w formie opisowej – „pola decyzji" samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli, a więc zakresu samodzielności tego podmiotu i jego ocenę z różnych punktów widzenia.

1. Zadania samorządu terytorialnego

Samodzielność samorządu terytorialnego zależy od zakresu i rodzaju zadań przekazywanych samorządowi przez państwo oraz sposobu ich przekazywania. Ponad-

---

[5] Rozważania na te tematy były prowadzone w szerokim zakresie już w odniesieniu do rad narodowych (por. m.in. J. W i e r z b i c k i, *Budżety terenowe w Polsce Ludowej*, PTE Oddział w Poznaniu, Poznań 1967, rozdz. I pkt 5 i powołana literatura z tego przedmiotu). Mimo że nie były to organy samorządowe, teoretyczne rozważania na temat ścisłych związków samodzielności w sferze realnej i finansowej uważam za aktualne.

[6] Por. m.in. E. D e n e k, J. W i e r z b i c k i, *Podstawy i problemy racjonalizacji systemu ekonomiczno-finansowego samorządu terytorialnego w Polsce*, w: *Ekonomiczno-finansowe uwarunkowania samorządu lokalnego*, red. E. Denek, J. Sobiech, J. Wierzbicki, Zeszyty Naukowe AE – seria I, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 1992, z. 203, s. 20 – 21.

to niemałe znaczenie ma stosunek, jaki zachodzi w układzie zadań, między szczeblami samorządu terytorialnego w danym kraju.

Istotny jest podział na zadania własne i zadania zlecone, gdyż problematykę samodzielności należy wiązać głównie z pierwszą grupą zadań. Nie można przy tym pomijać podziału zadań na obligatoryjne i fakultatywne. Przekazywanie przez państwo zadań własnych o charakterze obligatoryjnym nie pozostawia samorządowi terytorialnemu wyboru odnoszącego się do rodzaju i zakresu zadań. Prowadzi to też do unifikacji zadań w przekroju działalności jednostek samorządowych danego szczebla. Unifikacja może przybierać przy tym rozmaity zakres, np. dotyczy wszystkich gmin niezależnie od tego, czy mają one charakter wiejski, miejski czy miejsko-wiejski. Rozwiązanie takie występowało w Polsce do roku 1993 włącznie, tzn. do czasu, gdy organy państwowe dostrzegły potrzebę zróżnicowania zadań w odniesieniu do miast dużych i średnich. Z tym związany był program pilotażowy realizowany w latach 1994-1995 w 42 miastach, który stał się podstawą do uchwalenia ustawy z 24 listopada 1995 r. rozszerzającej zakres zadań 46 miast[7] oraz do wyodrębnienia w roku 1999 miast na prawach powiatu[8]. Obecnie organy miast na prawach powiatu, tzn. miast powyżej 100 tys. mieszkańców, oraz miast, które do końca roku 1998 były siedzibą władz wojewódzkich, mają znacznie szerszy zakres zadań aniżeli pozostałe gminy. Takie rozwiązanie należy ocenić pozytywnie, gdyż duże i średnie gminy miejskie charakteryzuje specyfika działania. Są to na ogół miasta polifunkcyjne, skupiające podmioty gospodarcze, których działalność zapewnia samorządowi wyższe dochody niż w małych gminach miejskich i wiejskich. Ponadto na ich terenie znajduje się wiele urządzeń infrastrukturalnych zaspokajających potrzeby zarówno mieszkańców miasta, jak i innych sąsiednich społeczności lokalnych. W takim wypadku wskazane jest – jak sądzę – podporządkowanie tych urządzeń omawianym organom miejskim.

W aspekcie samodzielności należy także zwrócić uwagę na sposób przekazywania zadań przez organy państwowe. O ile zadania – szczególnie obligatoryjne – wynikają z przepisów prawnych, samorząd terytorialny jest zobowiązany do ich przyjęcia. Jest jednak możliwość przejmowania zadań tak własnych, jak i zleconych od organów państwowych w drodze porozumień, co stawia samorząd terytorialny w pozycji odrębnego podmiotu współdziałającego z państwem, który decyduje o swoim zakresie zadań. Ten sposób przejmowania zadań od organów państwowych i także organów samorządowych innych szczebli upodabnia je do zadań fakultatywnych, podejmowanych samodzielnie przez samorząd terytorialny, o ile pozwalają mu na to posiadane środki.

---

[7] Ustawa z 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych, jedn. tekst 1997 nr 36 poz. 224.

[8] Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, rozdz. 9.

Gdy interesujemy się problematyką samodzielności samorządu terytorialnego, nie wystarczą badania tego, jaki jest jego zakres zadań z podziałem na własne, zlecone, obligatoryjne i fakultatywne, bardzo ważny jest także rodzaj przejmowanych i wykonywanych zadań. Należy bowiem liczyć się z tym, że pole decyzji samorządu terytorialnego odnośnie do zadań wynikających wprost z polityki gospodarczej i społecznej państwa będzie znacznie ograniczone przepisami prawnymi. Najwyraźniejszym przykładem są zadania związane z polityką społeczną, dotyczy to np. oświaty, ochrony zdrowia, pomocy społecznej. Organy państwowe dążą bowiem wtedy do ujednolicenia zaspokojenia potrzeb – przynajmniej w odniesieniu do minimalnego ich poziomu i standardu. Wiąże się to z samodzielnością finansową, o czym będzie mowa w dalszej części tego opracowania. Ograniczenia ze strony państwa nie przekreślają jednak inicjatywy organów samorządowych do podwyższenia zakresu i standardu usług ponad poziom minimalny, o ile mają takie możliwości – szczególnie finansowe.

W zasadzie samorząd terytorialny powoływany jest do wykonywania zadań ze sfery użyteczności publicznej. W aspekcie samodzielności nie można jednak pominąć kwestii jego uprawnień do prowadzenia tzw. działalności zarobkowej, tzn. takiej, która jest regulowana mechanizmami rynkowymi (prowadzenie przedsiębiorstw przemysłowych, handlowych, budowlanych itp.). Zakaz prowadzenia tej działalności, wynikający z przepisów prawnych, tak jak to miało miejsce w Polsce w latach 1993 – 1996[9] w odniesieniu do gmin i obecnie samorządów powiatowych[10], należy traktować jako wyraźne ograniczenie samodzielności omawianego samorządu. Jako złagodzenie polityki państwa w tym zakresie można przyjąć dopuszczenie możliwości prowadzenia działalności zarobkowej przez organy samorządowe z określeniem jednak pewnych ograniczeń[11]. To drugie rozwiązanie uważam za słuszniejsze, pozwala ono godzić pewne preferencje państwa ze swobodą decyzji organów samorządowych. Od tych ostatnich organów zależy bowiem, czy działalność taka i w jakim zakresie zostanie podjęta. Jest to niewątpliwie problematyka, która powinna być szerzej niż dotychczas podjęta w ramach badań naukowych w aspekcie występowania tego zjawiska w Polsce oraz jego dodatnich i ujemnych stron.

Niemały wpływ na zakres samodzielności samorządu terytorialnego ma swoboda wyboru form organizacyjno-prawnych działalności prowadzonej przez jednostki organizacyjne tego samorządu oraz wyboru: czy dana działalność powinna być prowadzona przez samorządowe jednostki organizacyjne czy korzystniejsze będzie powierzanie jej podmiotom niesamorządowym. Ograniczenia wprowadzane przez organy państwowe mogą być rozmaicie formułowane. W cytowanej już usta-

[9] Ustawa z 6 listopada 1992 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym, DzU nr 100 poz. 499.
[10] Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, art. 6 pkt. 2.
[11] Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, DzU 1997 nr 9 poz. 43.

wie z roku 1996 dotyczącej gospodarki komunalnej przewidziano tylko dwie formy organizacyjno-prawne: zakłady budżetowe i spółki prawa handlowego. Nie uwzględniono w niej jednak faktu, że działalność samorządowa jest regulowana także innymi ustawami, w których przewiduje się inne formy organizacyjno-prawne. Wyraźnym ograniczeniem swobody wyboru przez samorząd terytorialny jest ustalanie w przepisach prawnych obowiązującej formy organizacyjno-prawnej w odniesieniu do danego rodzaju działalności. Dotyczy to w Polsce, np. szkolnictwa, które może przybierać jedynie formę jednostki budżetowej (w której ramach dopuszcza się tworzenie środków specjalnych[12]). Bardziej zgodne z samorządnością samorządu terytorialnego jest określanie w ramach aktów prawnych form, które mogą dotyczyć prowadzonej działalności, pozostawiając wybór w tym zakresie organom samorządowym.

Formy organizacyjno-prawne działalności samorządu terytorialnego oraz możliwość powierzania określonej części tej działalności podmiotom spoza samorządu terytorialnego należy rozpatrywać nie tylko w aspekcie samorząd terytorialny – państwo, lecz także w aspekcie organy samorządowe – jednostki organizacyjne prowadzące daną działalność. Z punktu widzenia samodzielności finansowej organów samorządowych wybór formy organizacyjno-prawnej podmiotów samorządowych jest bardzo istotny. W każdym bowiem razie następuje podział kompetencji, przypisanych organom samorządowym, pomiędzy te organy i samorządowe jednostki organizacyjne. Najszerszy zakres kompetencji pozostaje w gestii organów samorządowych w wypadku tworzenia jednostek budżetowych. Nie mają one osobowości prawnej, a tym samym charakteryzują się bardzo ograniczoną samodzielnością i odpowiedzialnością. Pewne, lecz nie zasadnicze, różnice w tym zakresie odnoszą się do zakładów budżetowych[13], organy samorządowe w szerszym zakresie ograniczają swoje kompetencje, gdy decydują się na tworzenie spółek prawa handlowego.

Ograniczona samodzielność jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego jest uzasadniona szczególnie w tych dziedzinach, które wiążą się ściśle z polityką społeczną. Wówczas głównym dążeniem państwa i samorządu terytorialnego jest zaspokojenie określonych potrzeb na poziomie zgodnym nie tylko z potrzebami społecznymi, lecz także z preferencjami organów publicznych. Z drugiej jednak strony należy uwzględnić fakt, że omawiane jednostki organizacyjne funkcjonują w otoczeniu rynkowym i powinny mieć samodzielność w prowadzeniu działalności przynajmniej w takim zakresie, żeby mogły wchodzić w kontakty z tym otoczeniem i uwzględniać zasadę racjonalności w swoich działaniach.

Obserwuje się dążenie samorządu terytorialnego w Polsce – w granicach prawa zapewniającego wybór form organizacyjno-prawnych – do tego, aby ich jednostki

[12] Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, jedn. tekst DzU 1996 nr 67 poz. 329, z późn. zm.

[13] Będzie o tym szerzej mowa w artykule A. Gącarzewicza zawartym w tym zbiorze.

organizacyjne miały szerszy niż dotychczas zakres samodzielności (np. przekształca się coraz częściej zakłady budżetowe w spółki prawa handlowego). W procesach tych należy jednak pamiętać, że zakres samodzielności jednostek organizacyjnych musi być bardzo wyważony, gdyż samorząd ten prowadzi działalność głównie w sferze użyteczności publicznej, charakteryzującej się dążeniem do zaspokojenia potrzeb, a nie do osiągania zysków, co jest związane z mechanizmami rynkowymi. W związku z tym, dokonując wyboru formy organizacyjno-prawnej, należy brać pod uwagę to, że organy samorządowe powinny zachować dla siebie takie pole decyzji, aby, z jednej strony, prowadzona działalność zachowała cechy sfery użyteczności publicznej, a z drugiej strony – jednostki organizacyjne mogły racjonalnie działać. To samo dotyczy kwestii powierzania prowadzenia działalności należącej do samorządu terytorialnego niesamorządowym podmiotom (osobom fizycznym i prawnym). Omawiany wybór nie należy do łatwych szczególnie w sytuacji, gdy organy państwowe nie pozostawiają samorządowi terytorialnemu prawa do ustalania systemu organizacyjnego i finansowego podporządkowanych im jednostek. Systemy te są ustalane w ramach przepisów prawnych, uchwalanych przez organy państwowe, przy czym są one jednakowe dla państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych.

Przy rozpatrywaniu płaszczyzn samodzielności samorządu terytorialnego nie można pominąć prawa gmin do tworzenia tzw. jednostek pomocniczych, tzn. sołectw, dzielnic i osiedli. Przepisy prawne w Polsce stwarzają tylko ogólne ramy funkcjonowania tych jednostek[14], w związku z tym organy samorządowe mają znaczną swobodę w ustalaniu zadań jednostek pomocniczych. Sprawy te ujmowane są w statutach poszczególnych omawianych jednostek. Ten aspekt samodzielności organów samorządowych i ich jednostek pomocniczych wymaga więc prowadzenia szczegółowych badań w przekroju poszczególnych gmin. Zasługują one na uwagę, gdyż do tej pory brakuje szerszych opracowań na tematy z tym związane.

W badaniach na temat zadań samorządu terytorialnego prowadzonych w aspekcie samodzielności trzeba zwrócić także uwagę na rolę omawianego samorządu w stosunku do tzw. otoczenia, tzn. do podmiotów nie objętych gospodarką samorządową – firm prywatnych, spółdzielczych, państwowych, stowarzyszeń, fundacji itp. – występujących na terenie działania danego samorządu. W Polsce rola ta nie zawsze – szczególnie w odniesieniu do gmin – jest jednoznacznie określona w ogólnych przepisach prawnych, regulujących ustrój i gospodarkę samorządu. W celu uzyskania informacji, jakie prawa i obowiązki ma samorząd terytorialny w omawianym zakresie, trzeba sięgać do aktów prawnych dotyczących określonych dziedzin życia gospodarczego i społecznego (np. bezrobocia, ochrony środowiska, tworzenia specjalnych stref ekonomicznych)[15].

---

[14] Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, jedn. tekst, art. 5, art. 35 – 37b, art. 48.

[15] Tych spraw dotyczą artykuły I. Kijek i M. Cieślukowskiego zawarte w tym zbiorze.

Współcześnie staje się w zasadzie bezdyskusyjne, że samorząd terytorialny powinien oddziaływać na wspomniane „otoczenie", odpowiedzi wymaga jednak pytanie, jaki powinien być zakres tego oddziaływania i przy użyciu jakich instrumentów. Poszukiwanie odpowiedzi na to pytanie jest szczególnie ważne w warunkach rozwoju społecznego i gospodarczego w Polsce, w której w wielu dziedzinach niezbędne jest działanie wielu podmiotów (organów państwowych, organów samorządowych, instytucji bankowych, instytucji non profit itd.) zmierzające do rozwoju przedsiębiorczości, ochrony środowiska, zmniejszenia bezrobocia i jego skutków itp. Organy państwowe powinny w pewnym zakresie regulować te sprawy w przepisach prawnych po to chociażby, żeby zapewnić koordynację tych działań. Nie mogą to być jednak ustalenia zbyt szczegółowe, a szczególnie takie, które hamują możliwość współpracy samorządu terytorialnego z innymi podmiotami prowadzącymi działalność w omawianym zakresie.

2. *Aspekty samodzielności finansowej*

2.1. Samodzielność dochodowa

Rozpatrywanie samodzielności finansowej samorządu terytorialnego należy do grupy bardzo ważnych zadań badawczych, gdyż niewłaściwy system finansowania działalności omawianego podmiotu może łatwo prowadzić do ograniczania samodzielności wynikającej z przepisów prawnych dotyczących sfery realnej. Problemy z nią związane dotyczą głównie stosunku organów państwowych do samorządu terytorialnego w sferze finansów publicznych. Organy państwowe decydują bowiem zarówno o funduszach, z których jest finansowana działalność samorządu, konstrukcji tych funduszów, jak i o systemie finansowania zadań z poszczególnych funduszów.

W literaturze coraz częściej można spotkać się z wyróżnianiem dwóch aspektów samodzielności finansowej samorządu terytorialnego, a mianowicie samodzielności dochodowej i wydatkowej. Zgodnie z poglądem wyrażanym przez K. Piotrowską-Marczak przy samodzielności dochodowej „chodzi o zagwarantowanie możliwości zwiększenia dochodów i pozyskiwania ich z różnych źródeł i różnymi metodami". Natomiast przez samodzielność wydatkową rozumie się swobodę decyzji w zakresie sposobu i rodzajów wydatków[16].

Z samodzielnością dochodową wiąże się kilka zagadnień. Na plan pierwszy wysuwa się kwestia wystarczalności dochodów do finansowania zadań, które znaj-

[16] K. Piotrowska-Marczak, *Finanse lokalne w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 19.

dują wyraz w wydatkach samorządu. Z tą kwestią jest ściśle związana konieczność rozpatrywania struktury dochodów z punktu widzenia możliwości ich kształtowania przez samorząd terytorialny. Wymaga to badania z omawianego punktu widzenia nie tylko grup dochodów, ale konstrukcji poszczególnych rodzajów dochodów wchodzących w skład tych grup.

Wystarczalność środków do finansowania zadań samorządu terytorialnego jest postrzegana jako istotny czynnik jego samodzielności finansowej. Można się nawet spotkać z poglądami, szczególnie praktyków, że jest to najważniejszy, a w skrajnych przykładach – nawet jedyny aspekt omawianej samodzielności. Nie można tego aspektu nie doceniać, ale także przeceniać, tzn. ograniczać badania samodzielności tylko do kwestii ściśle z tym związanych.

Zagadnienia wystarczalności środków są tematem właściwie wszystkich dyskusji dotyczących gospodarki samorządowej, przy czym szczególnie wyraźnie ujawniają się w okresach przeprowadzanych reform tej gospodarki, a więc i reformy wdrażanej od roku 1999. Z tym ostatnim wiąże się przede wszystkim metoda przeprowadzania reform samorządowych w Polsce, w których szczególną wagę przywiązuje się do przekazywania samorządowi zadań, będących w gestii organów państwowych. Nie towarzyszy temu równolegle konstruowanie systemu finansowania zadań, zapewniającego odpowiednie do tego dochody. Konstrukcja systemu finansowania jest traktowana jako proces wtórny do decentralizacji zadań. W takiej sytuacji system finansowania ustala się na krótkie okresy, ma więc on charakter tymczasowy. Obserwowaliśmy to zarówno w momencie reaktywowania samorządu terytorialnego w Polsce w roku 1990, jak i w ramach reformy administracji publicznej w roku 1999.

Trudno się zgodzić z takim postępowaniem. Decentralizacji zadań powinna towarzyszyć decentralizacja dochodów zapewniających nie tylko ich wystarczalność, lecz także pewną samodzielność samorządu w ich kształtowaniu. W procesach decentralizacji należy dostrzegać bowiem ścisłe związki między zadaniami i ich finansowaniem. Decentralizację zadań w danym okresie powinno się uzależniać – jak sądzę – od możliwości przekazania samorządowi terytorialnemu źródeł dochodów, które do tej pory należały do organów państwowych. Umożliwiałoby to spełnienie jednej z zasad wynikających z cytowanej już Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego: „Wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub przez prawo" (art. 9 pkt. 1). O ile przedstawionych związków nie bierze się pod uwagę, reformy przeprowadzane pod hasłem „decentralizacji administracji publicznej" nie spełniają zamierzonego celu.

Jak wynika z przedstawionej w tym opracowaniu definicji samodzielności dochodowej, samorząd terytorialny powinien mieć możliwość pozyskiwania dochodów z różnych źródeł, a więc także korzystania z różnych funduszów. Z tym problemem wiąże się dyskutowany od wielu lat – szczególnie w Polsce – dylemat, czy

państwo powinno dopuszczać możliwość tworzenia – obok budżetu – funduszów parabudżetowych przez sam samorząd. W Polsce prawo budżetowe, obowiązujące do końca roku 1998, nie uwzględniało takich możliwości, stanowiąc że fundusze parabudżetowe mogą dotyczyć tylko zadań państwowych wyodrębnionych z budżetu państwa. Fundusze te mogły być tworzone na podstawie ustawy[17]. Stanowiło to wyraźne ograniczenie samodzielności samorządu terytorialnego w sferze finansowej. Przepisy ustawy o finansach publicznych z roku 1998 nie są w tym zakresie jednoznaczne[18]. Definicja funduszu celowego ogranicza się bowiem do niejasnego stwierdzenia: „Funduszem celowym jest fundusz ustawowo powołany przed dniem wejścia w życie ustawy, którego przychody pochodzą z dochodów publicznych, a wydatki przeznaczone są na realizację wyodrębnionych zadań" (art. 22 pkt 1 wymienionej ustawy). Natomiast w dalszym ciągu podaje się, że mogą występować fundusze państwowe, gdy realizują zadania wyodrębniane z budżetu państwa i fundusze gminne, powiatowe i wojewódzkie, związane z zadaniami wyodrębnionymi z budżetów wymienionych jednostek samorządu terytorialnego (art. 22 pkt 3). Z tego ostatniego wynikałoby, że obecne prawo dopuszcza możliwość występowania samorządowych funduszów parabudżetowych, nie wiadomo jednak – jak dotąd – jakie przewiduje się ich szczegółowe zasady tworzenia i gospodarowania.

Państwowe fundusze parabudżetowe budzą wiele emocji w dyskusjach na ich temat, szczególnie gdy obserwuje się, z jednej strony, nasilenie tendencji do powstawania tych funduszów, a z drugiej – wiele nieprawidłowości w ich gospodarce. Nie można – jak sądzę – przenosić dyskusji na temat państwowych funduszów parabudżetowych na płaszczyznę gospodarki samorządu terytorialnego. Fundusze takie występują w gospodarce omawianego samorządu w państwach o rozwiniętej gospodarce rynkowej i chociaż – jak w każdym rozwiązaniu – można dopatrzeć się negatywnych stron, spełniają one także pozytywną rolę. Nie jestem zwolenniczką mnożenia ich w ramach gospodarki danego samorządu terytorialnego. Negatywnie jednak oceniam zakazy dotyczące tworzenia tych funduszów w omawianej gospodarce jako wyraźnie ograniczające samodzielność finansową samorządu. Celowe wiązanie dochodów z wydatkami może być bowiem m.in. skutecznym instrumentem pozyskiwania dodatkowych środków – poza wpływającymi do budżetu – od rozmaitych podmiotów fizycznych i prawnych. Nieraz też odstępowanie od zasady jedności materialnej i od zasady roczności budżetu wiąże się z bardziej racjonalnym wydatkowaniem środków niż to występuje w gospodarce budżetowej. Szczególnie pożądane wydaje się występowanie omawianych funduszów w działaniach wspólnych samorządu z państwem, innymi jednostkami samorządu, osobami prawnymi i fizycznymi. Samorządowi terytorialnemu należało-

[17] Ustawa z 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe, jedn. tekst DzU 1993 nr 72, poz. 344, art. 18 z późn. zm.

[18] Ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, DzU nr 155 poz. 1014 z późn. zm.

by pozostawić wybór, czy i w jakim zakresie finansowanie parabudżetowe będzie korzystniejsze od finansowania budżetowego.

Zajmowania się kwestią wyboru funduszów, z których samorząd terytorialny ma prawo czerpać środki na finansowanie swojej działalności, nie można ograniczać do funduszów parabudżetowych tworzonych przez ten samorząd. Aktywny samorząd terytorialny w Polsce może czynić starania o środki płynące z państwowych funduszów parabudżetowych (szczególnie z funduszu pracy – podejmując zadania związane z ograniczaniem bezrobocia, z funduszów ochrony środowiska i gospodarki wodnej, z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i innych), z funduszów różnego rodzaju fundacji, funduszów międzynarodowych. Warunki uzyskania środków z wymienionych funduszów są określane przepisami prawnymi, od organów samorządowych zależy jednak chęć korzystania z tych funduszów oraz dostosowanie się do wymagań stawianych we wspomnianych przepisach.

Z punktu widzenia samodzielności dochodowej nie może być obojętna struktura dochodów budżetu samorządowego, który jest podstawowym funduszem finansującym zadania samorządu terytorialnego. Istotne jest przy tym wyodrębnienie następujących grup dochodów: dochodów własnych i tzw. dochodów uzupełniających, do których zaliczam udziały w dochodach budżetu państwa, subwencje ogólne i dotacje celowe.

W aspekcie samodzielności największe znaczenie przywiązuje się do dochodów własnych. W nauce finansów publicznych przeważa pogląd, że dochody te charakteryzują się następującymi cechami: pochodzą ze źródeł znajdujących się na terenie działania samorządu terytorialnego, są oddane do dyspozycji samorządu bezterminowo i w całości. Dwie pierwsze z tych cech wymagają szczególnej uwagi, gdyż sprawiają, że dochody własne kojarzą się z ideą samodzielności. Fakt występowania źródeł na terenie działania samorządu terytorialnego zapewnia mu możliwość bezpośredniego lub pośredniego oddziaływania na kształtowanie się dochodów pochodzących z tych źródeł.

Bezterminowe oddanie omawianych źródeł dochodów do dyspozycji samorządu terytorialnego jest niezbędne przy ustalaniu właściwej hierarchii potrzeb w dłuższych okresach niż rok, co sprzyja racjonalności dokonywanych wydatków, podejmowaniu inwestycji, podejmowaniu decyzji o zaciąganiu kredytów i pożyczek itp.

Występowania dochodów własnych w strukturze budżetów samorządowych nie można nie doceniać szczególnie w Polsce. Dochody te pozwalają bowiem na pewne uniezależnienie się od organów państwowych, a w szczególności od sytuacji występującej w budżecie państwa. Jest to niezwykle ważne w warunkach ogromnych, niezaspokojonych potrzeb związanych z zadaniami finansowanymi z budżetu państwa oraz dużego deficytu występującego w tym budżecie. W sytuacji, gdy nie można liczyć na znaczące finansowanie zadań samorządowych z budżetu państwa, trzeba dostrzec jeszcze jedną korzyść występowania dochodów własnych –

dochody te bodźcowo wpływają na aktywność organów samorządowych w kierunku pomnażania liczby i wydajności źródeł tych dochodów.

Przedstawione zalety dochodów własnych z punktu widzenia samodzielności samorządu terytorialnego nie dają podstaw do rozwijania koncepcji tzw. samofinansowania działalności samorządu terytorialnego, tzn. rezygnacji lub wyraźnego ograniczania dochodów uzupełniających – w warunkach, w których działają omawiane samorządy w Polsce. Wymienione zalety ujawniają się bowiem w mniejszym lub większym zakresie przede wszystkim w zależności od tego, jakie grupy dochodów wchodzą w skład dochodów własnych i w jakim zakresie państwo reguluje konstrukcję poszczególnych grup tych dochodów. Ponadto wysokość dochodów własnych zależy w znacznej mierze od stopnia zagospodarowania terenu, a w tym zakresie w Polsce występuje duże zróżnicowanie.

W skład dochodów własnych – w znaczeniu przyjętym w tym zbiorze – budżetów gmin w Polsce zalicza się: podatki i opłaty oddawane samorządom do dyspozycji w całości i bezterminowo zwane podatkami lokalnymi, dochody z majątku samorządowego, dochody z działalności prowadzonej przez samorządowe jednostki organizacyjne i inne.

Samodzielność dochodowa związana z podatkami i opłatami zależy od tego, w jakim zakresie ich konstrukcja jest kształtowana przez państwo w ramach ogólnie obowiązujących przepisów oraz od uprawnień samorządu do ustanawiania podatków i opłat poza tego rodzaju dochodami ustanawianymi przez państwo.

Odpowiedź na pierwsze z tych pytań wymaga analizy konstrukcji każdego podatku i każdej opłaty poszukującej pola decyzji pozostawionego samorządowi terytorialnemu. Badania w Polsce z tego zakresu dotyczące gmin są stosunkowo rozwinięte i na ich podstawie powszechnie wskazuje się na konieczność rozszerzania uprawnień samorządu terytorialnego. Należy przy tym zauważyć, że samorząd terytorialny ma bardzo ograniczone możliwości wykorzystywania podatków i opłat lokalnych jako instrumentów oddziaływania na wspomniane już – w poprzednim punkcie – otoczenie[19]. Można mieć nawet wątpliwości, czy ustawodawca, tworząc obowiązujący system podatków i opłat, brał pod uwagę ten aspekt zadań samorządu terytorialnego. Samorząd gminy ma także prawo do wprowadzenia samoopodatkowania, co jednak nie występuje w szerokim zakresie, szczególnie ze względu na duże obciążenie ludności występującymi już podatkami. Trzeba podkreślić, że podatki i opłaty lokalne nie zostały przewidziane w budżetach powiatowych, miast na prawach powiatu i budżetach wojewódzkich, co wyraźnie ogranicza badania samodzielności dochodowej w tych jednostkach samorządowych.

---

[19] Por. m.in. J. R o l e w i c z, *Ekonomiczne instrumenty stymulowania przedsiębiorczości w małych miastach w Polsce po roku 1990*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1999.

Dziedziną wymagającą szerszych badań z punktu widzenia samodzielności dochodowej jest gospodarka majątkiem samorządowym. Stwarza ona specyficzne problemy zarówno z punktu widzenia znaczenia tego źródła w finansowaniu zadań, jak i z punktu widzenia możliwości oddziaływania samorządu terytorialnego na kształtowanie się dochodów z tego tytułu. Zwrócenie uwagi na te zagadnienia jest tym ważniejsze, że dochody z majątku samorządowego mogą zasilać nie tylko budżety gmin, lecz także samorządowych powiatów i województw. W początkowych latach działania samorządu powiatowego i wojewódzkiego nie należy się jednak spodziewać znaczących dochodów z tego tytułu chociażby ze względu na długotrwały proces przekazywania samorządowi tego majątku przez państwo[20].

Specyfika rozwoju działalności samorządu terytorialnego sprawia, że obecnie należy zgodzić się z koniecznością występowania w budżetach samorządowych – obok dochodów własnych – dochodów uzupełniających. Dochody te pojawiają się w mniejszym lub większym zakresie w związku ze zwiększaniem się zadań własnych i zleconych samorządowi terytorialnemu, podejmowaniem zadań wspólnych z państwem, występowaniem różnic w zagospodarowaniu terenu itp[21]. Do tej grupy dochodów należy przywiązywać wagę gdy rozpatruje się kwestię dostosowania wysokości dochodów do zadań realizowanych przez samorząd terytorialny. Przy niewystarczających dochodach własnych dochody uzupełniające są niezbędne w gospodarce samorządowej. Z punktu widzenia samodzielności samorządu nie jest jednak obojętny skład dochodów uzupełniających oraz ich konstrukcja.

Najbardziej podobnymi do dochodów własnych mogą być udziały w podatkach państwowych. Podobieństwo między wymienionymi grupami dochodów wynika przede wszystkim z tego, że pochodzą one ze źródeł znajdujących się na terenie działania danego samorządu terytorialnego. Organy samorządowe mogą więc wpływać w pewnym stopniu na kształtowanie się dochodów pochodzących z tych źródeł, a także podejmować starania dotyczące zwiększania liczby tych źródeł. Oddziaływanie to może mieć tylko charakter pośredni, drogą prowadzącą do tego są wszelkie działania zmierzające do: stwarzania warunków infrastrukturalnych i finansowych zachęcających podmioty gospodarcze do inwestowania na danym terenie; do zahamowania „przepływu" działających już firm na inne tereny; do powiększania dochodów ludności itp.

Podobieństwo udziałów w dochodach budżetu państwa do dochodów własnych może się jeszcze bardziej zwiększać, gdy udziały te spełniają dodatkowo następujące warunki: 1) są ustalane procentowo na zasadach ogólnych, tzn. procent tych udziałów jest jednakowy dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla; 2) określane są w przepisach prawnych i przyznane samorządowi

[20] Próbę przedstawienia zagadnień związanych z gospodarowaniem majątkiem samorządowym stanowi opracowanie S. Kańduły zamieszczone w tym zbiorze.

[21] N. G a j l, *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, PWE, Warszawa 1993, s. 237 – 239.

bezterminowo (konstrukcja udziałów nie ulega zmianie w długim okresie); 3) konstrukcja podatków państwowych, w których ustalane są udziały, nie ulega częstym zmianom.

O ile wszystkie wymienione warunki są spełnione możemy traktować udziały w dochodach budżetu państwa – z punktu widzenia samodzielności samorządu terytorialnego – jako dochody w znacznej mierze zbliżone do dochodów własnych. Nie można jednak przy tym pominąć przynajmniej jednej zasadniczej różnicy. Podatki, w których ustalane są udziały, są w pełni konstruowane przez organy państwowe, przy czym konstrukcja ta jest związana z celami polityki państwa. Organy samorządowe nie mają wpływu ani na wysokość stawek podatkowych, ani ulg, zwolnień itp. W odniesieniu do dochodów własnych na ogół pozostawia się omawianym organom mniejszy lub szerszy zakres decyzji związanych z ich konstrukcją.

Przedstawiona różnica wystarczająco uzasadnia – moim zdaniem – potrzebę traktowania udziałów w dochodach budżetu państwa w badaniach na temat samodzielności finansowej samorządu terytorialnego, jako odrębnej – od dochodów własnych – grupy dochodów budżetowych. W związku z tym wątpliwości budzi traktowanie omawianych udziałów na równi z dochodami własnymi, w szczególności w warunkach Polski. W latach 1990 – 1998 konstrukcja tych udziałów ulegała bowiem licznym, zasadniczym zmianom, tymczasowe są także ustalenia w tym zakresie wprowadzone w związku z reformą administracji publicznej w roku 1999. Ponadto prawie co roku dokonywane są zmiany w konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych. Organy państwowe kierują się przy tym głównie względami polityki gospodarczej i społecznej państwa. W przeprowadzaniu tak częstych zmian niemałą rolę odgrywają też względy polityczne ekip rządzących. W tym wszystkim zapomina się o samorządzie terytorialnym, który ma udziały w wymienionych podatkach. Przedstawione zmiany powodują, że dochody z tytułu udziałów stają się trudne do przewidzenia w dłuższym okresie, co wiąże się ściśle z samodzielnością samorządu terytorialnego. Ma to szczególne znaczenie dla działalności tych jednostek samorządu, w których udziały zajmują znaczące miejsce w strukturze dochodów budżetowych.

Dosyć powszechnie subwencje i dotacje udzielane samorządowi terytorialnemu przez państwo kojarzą się z instrumentami państwa ograniczającymi wyraźnie samodzielność omawianego samorządu. Tymczasem zależność między tymi zjawiskami jest bardziej złożona i wymaga oddzielnego rozpatrywania grup subwencji i dotacji, ich sposobu wyodrębniania z budżetu państwa i sposobu podziału między gminy.

Istotne z punktu widzenia oceny zakresu samodzielności samorządu terytorialnego jest odróżnianie subwencji i dotacji ogólnych od dotacji celowych. Cecha ogólności subwencji oznacza bowiem, że organy ją przyznające nie decydują na co mają być one wykorzystane. Stanowią one łącznie z dochodami własnymi i udzia-

łami w dochodach budżetu państwa jedną pulę dochodów przeznaczoną na finansowanie zadań własnych realizowanych przez omawiany samorząd.

W Polsce konstrukcja subwencji ogólnej dla samorządu terytorialnego ma szczególny charakter, gdyż składa się ona z pewnych części sugerujących jej celowy charakter (np. część oświatowa w budżetach gminnych, powiatowych i wojewódzkich; część drogowa w budżetach powiatowych i wojewódzkich)[22]. Dotyczą one dziedzin szczególnie ważnych zarówno z punktu widzenia państwa, jak i samorządu terytorialnego, a ich wyodrębnianie ma na celu, z jednej strony, uwypuklenie wagi, jaką państwo przywiązuje do tych dziedzin, a z drugiej strony – jest ono podyktowane zastosowaniem specyficznych metod ich wyodrębnienia z budżetu i podziału między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Są to jednak części subwencji ogólnej, która powinna charakteryzować się wyżej przedstawionymi cechami. Z obserwacji praktyki wynika jednak, że wyodrębnianie poszczególnych części subwencji ogólnej, wskazujących dziedziny działalności (część oświatowa, część drogowa) prowadzi do traktowania ich podobnie jak dotacji celowych. Porównuje się bowiem wysokość dochodów z tytułu poszczególnych części subwencji z wydatkami związanymi z tymi dziedzinami działalności, co jest często podstawą dyskusji na temat udziału państwa w finansowaniu tych dziedzin, niewystarczalności środków itp. To wszystko sprawia, że rola subwencji ogólnych nie jest wyraźna z rozpatrywanego punktu widzenia – samodzielności samorządu terytorialnego.

Inny charakter mają dotacje celowe przyznawane na zadania własne i na zadania zlecone. Z nazwy tych dotacji wynika, że organy państwowe, przyznając je, decydują o ich przeznaczeniu i wykorzystaniu. Z tego punktu widzenia dotacje celowe należy traktować jako instrument państwa wyraźnie wpływający na gospodarkę samorządu terytorialnego.

Niemałe znaczenie dla samodzielności samorządu terytorialnego ma sposób wyodrębnienia subwencji i dotacji z budżetu państwa. Wskażę w tym miejscu dwa wyraźnie różniące się – z punktu widzenia przyjętego w tym opracowaniu – sposoby z tym związane, które występują obecnie w Polsce. Jednym ze sposobów jest coroczne ustalanie w ustawie budżetowej wysokości subwencji lub dotacji na rzecz samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny jest wówczas traktowany na równi z innymi podmiotami gospodarki budżetowej, które starają się o to, aby przypadła im możliwie duża część środków z budżetu państwa. Nie jest to metoda korzystna z punktu widzenia samodzielności samorządu terytorialnego, gdyż stwarza poczucie niepewności i nie sprzyja podejmowaniu decyzji w dłuższym okresie. Metoda ta w Polsce dotyczy przede wszystkim dotacji celowych zarówno na zadania własne, jak i na zadania zlecone.

---

[22] Ustawa z 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000, DzU nr 150 poz. 983.

Drugi sposób wyodrębniania subwencji i dotacji z budżetu państwa polega na ustalaniu w przepisach prawnych, jaki procent dochodów budżetu państwa przypada samorządowi terytorialnemu. Może to się przy tym odnosić albo do całości planowanych dochodów budżetowych, albo do wybranego podatku. Ten sposób należy ocenić jako korzystniejszy – w porównaniu z poprzednio przedstawionym – z punktu widzenia samodzielności samorządu terytorialnego. Przyczynia się on do zabezpieczenia środków dla omawianego samorządu, nie dotyczą ich bowiem debaty parlamentarne poszukujące źródeł dochodów, które można zmniejszyć na rzecz innych dziedzin społecznych i gospodarczych. Ponadto omawiana metoda sprzyja długoterminowym decyzjom samorządu terytorialnego, można bowiem przynajmniej oszacować, w jakiej wysokości subwencje wystąpią w przyszłości – pod warunkiem, że przepisy prawne tego dotyczące nie ulegają częstym zmianom. Pamiętać jednak należy o tym, że wysokość tak wyodrębnianych subwencji i dotacji zależy od kształtowania się dochodów budżetu państwa w poszczególnych latach. W razie odnoszenia ich do wybranych podatków, wszelkie zmiany konstrukcji tych podatków (obniżanie stawek, ulgi, zwolnienia) znajdą swoje odbicie w dochodach budżetów samorządowych z omawianych tytułów.

W analizie samodzielności dochodowej samorządu terytorialnego należy także uwzględnić sposoby podziału subwencji i dotacji między jednostki samorządu terytorialnego. Należy zgodzić się z powszechnie głoszonym poglądem, że najmniej korzystnym sposobem podziału subwencji i dotacji między omawiane podmioty jest metoda uznaniowa. Wtedy subwencje i dotacje są bezpośrednimi instrumentami państwa oddziałującymi na gospodarkę omawianego samorządu.

Bardziej sprzyjający samodzielności samorządu jest tzw. zobiektywizowany sposób podziału subwencji i dotacji, uwzględniający wskaźniki świadczące o zapotrzebowaniu finansowym danego samorządu terytorialnego (np. przeliczeniowa liczba mieszkańców, dochody przypadające na jednego mieszkańca itp.), które wykluczają lub ograniczają uznaniowość organów państwowych w tym zakresie. Ten sposób dotyczy głównie subwencji ogólnych w Polsce. W badaniach z tym związanych należy zwrócić uwagę na szczegółowe rozwiązania prawne dotyczące konstrukcji omawianych subwencji, gdyż to dopiero pozwala na ocenę, w jakim zakresie ich wysokość zależy od działania samorządu terytorialnego. Przykładem tego może być uwzględnianie wskaźnika dochodów podstawowych przypadających na jednego mieszkańca przy ustalaniu kwoty wyrównawczej części podstawowej subwencji ogólnej w gminach. Od organów państwowych stanowiących przepisy prawne zależy, jakie dochody są brane pod uwagę przy obliczaniu wymienionego wskaźnika. O ile uwzględnia się w ich składzie podatki lokalne, które powinny wpłynąć do budżetu bez odliczenia faktycznie przyznanych ulg i zwolnień, świadczy to o pośrednim ograniczaniu samorządu terytorialnego w wykorzystywaniu tych podatków jako instrumentów aktywizujących działalność podmiotów gospodarczych na danym terenie. Im większy zakres przyznanych ulg i zwolnień, które są szczególnie ważne

w gminach słabo rozwiniętych, tym niższa kwota wyrównawcza wchodząca w skład wymienionej subwencji. Działania państwa i samorządu terytorialnego w kierunku rozwoju terenów słabo zagospodarowanych nie są w tym przypadku spójne.

2.2. Samodzielność wydatkowa

W badaniach dotyczących działalności samorządu terytorialnego nie mniej istotne od kwestii samodzielności dochodowej są zagadnienia związane z samodzielnością wydatkową. Rozpatrywanie tej strony samodzielności finansowej jest również bardzo skomplikowane, gdyż oddziaływania państwa w tym zakresie przejawiają się w rozmaitych płaszczyznach . Oddziaływanie to może mieć przy tym charakter pośredni lub bezpośredni. Pośredni wpływ państwa na wydatki budżetowe samorządu terytorialnego wiąże się przede wszystkim z jego regulacyjnym oddziaływaniem na sferę realną działalności samorządu. To organy państwowe ustalają – przykładowo – system organizacji działalności oświatowej, kulturalnej, ochrony zdrowia, opieki społecznej, drogownictwa itp., co ma niewątpliwy wpływ na rodzaj i zakres wydatków budżetowych w przekroju poszczególnych dziedzin działalności omawianego samorządu. W tej sytuacji wskazanie pola decyzji samorządu terytorialnego jest bardzo trudne, wymaga analizy wielu przepisów prawnych dotyczących poszczególnych dziedzin działalności wchodzących w skład zadań samorządowych. Przypuszczalnie ze względu na dużą pracochłonność brakuje w Polsce opracowań uwzględniających wspomnianą płaszczyznę rozważań dotyczących samodzielności wydatkowej.

Oddziaływanie państwa na wydatki budżetowe może mieć także charakter bezpośredni, gdy ustala ono limity wydatków, np. dotyczące wysokości płac, wysokości dotacji udzielanych podmiotom objętym gospodarką samorządową (np. zakładom budżetowym) lub wprowadza zakazy udzielania dotacji określonym podmiotom. Najlepszym przykładem tego ostatniego był wzbudzający szeroką dyskusję zakaz dofinansowywania przez samorząd terytorialny działalności prowadzonej przez podmioty niepubliczne[23]. Dobrze się stało, że przepis ten został w krótkim czasie uchylony[24], gdyż, pomijając nawet próby ingerencji państwa w samodzielność wydatkową, pozbawiłoby to samorząd terytorialny bardzo ważnego instrumentu oddziaływania na działalność stowarzyszeń, fundacji itp., które w znacznym stopniu wspomagają państwowe i samorządowe organy publiczne w zaspokojeniu potrzeb ludności.

I wreszcie organy państwowe wpływają na samodzielność wydatkową samorządu terytorialnego poprzez kształtowanie wysokości i struktury dochodów bu-

[23] Ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, art. 118.

[24] Ustawa z 7 maja 1999 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, DzU nr 49 poz. 485.

dżetowych. Wiąże się to z poruszonymi poprzednio kwestiami zarówno wystarczalności dochodów budżetowych, jak i celowym charakterem niektórych dochodów.

2.3. Inne aspekty samodzielności finansowej

W badaniach dotyczących samodzielności finansowej samorządu terytorialnego ważne miejsce powinny zajmować także uprawnienia do zaciągania kredytów i pożyczek. Wiąże się to ściśle z posiadaniem przez samorząd terytorialny osobowości prawnej oraz z występowaniem majątku samorządowego i dysponowaniem własnym budżetem (te dwie ostatnie cechy mają bardzo istotne znaczenie z punktu widzenia zabezpieczenia zaciągniętych kredytów i pożyczek). Problematyka samodzielności samorządu terytorialnego w omawianym zakresie ma znowu wiele aspektów. Pole decyzji omawianego samorządu i w tej dziedzinie zakreślają przepisy prawne, zależy ono przede wszystkim od tego, czy samorząd może decydować o formie pożyczek (kredyt bankowy, obligacje komunalne), wyborze pożyczkodawcy, zakresie zaciąganych pożyczek i kredytów itp. Niemałą rolę przy podejmowaniu decyzji w omawianych sprawach może odegrać także możliwość gwarancji udzielanych przez organy państwowe oraz uprawnienia regionalnych izb obrachunkowych. Jest to obszerna problematyka, która wymaga w Polsce szczegółowych badań w różnych przekrojach samorządu terytorialnego (jego szczebli, w przekroju gmin miejskich, wiejskich i miejsko-wiejskich). Istotne jest przy tym nie tylko zakreślenie pola decyzji samorządu terytorialnego w omawianym zakresie, ale także ocena, jakie w praktyce czynniki wpływają na zakres podejmowanych decyzji i jakie są ich skutki. Uprawnienia do zaciągania pożyczek i kredytów uważam, z jednej strony, za bardzo istotny atrybut samodzielności samorządu terytorialnego. Wiążą się one bowiem z występowaniem omawianych podmiotów na rynku finansowym, co ma znaczenie nie tylko lokalne, lecz ogólnogospodarcze. Z drugiej jednak strony – ta dziedzina działalności wymaga szczególnej uwagi ze względu na łatwe przekroczenie pewnych granic zadłużania się, o co nietrudno w warunkach ciągle tymczasowych rozwiązań dotyczących systemu finansowania działalności samorządu terytorialnego. To ostatnie bardzo utrudnia oszacowanie przyszłych dochodów, które są źródłem spłaty zaciągniętych zobowiązań.

W aspekcie samodzielności samorządu terytorialnego należy także spojrzeć na przepisy prawne – ustalane przez organy państwowe – dotyczące zasad i trybu planowania i wykonywania budżetów omawianego podmiotu. Regulacje państwa odnośnie do tych kwestii są niewątpliwie potrzebne ze względu na konieczność ujednolicenia niektórych procedur obowiązujących wszystkie podmioty działające w sferze sektora publicznego. Podyktowane to jest względami występujących powiązań finansowych między tymi podmiotami oraz koniecznością kontroli ich

działalności. Regulacje te nie mogą być zbyt rozbudowane, tendencję taką obserwuje się jednak w ostatnich latach w Polsce[25]. W ramach tego artykułu problem ten tylko sygnalizuję jako ważny przedmiot badawczy, wymagający rozpatrzenia z punktu widzenia samodzielności samorządu terytorialnego.

Podsumowanie

Z przedstawionych rozważań wynika, że problematyka samodzielności samorządu terytorialnego jest bardzo złożona i wymaga rozpatrywania w przekroju wielu płaszczyzn przez przedstawicieli rozmaitych dyscyplin naukowych, a w szczególności prawa finansowego, ekonomistów, specjalistów z zakresu gospodarki przestrzennej, a także praktyków, którzy obserwują funkcjonowanie obowiązującego systemu.

Zajmowanie się samodzielnością omawianego podmiotu przez specjalistów z różnych dziedzin nie może jednak doprowadzić do pomijania związków zachodzących między aspektami tej samodzielności rozpatrywanych w rozmaitych płaszczyznach. W szczególności konieczne jest dostrzeganie związków między samodzielnością w sferze realnej i samodzielnością finansową w obu jej aspektach – samodzielności dochodowej i wydatkowej. Jak wynika z tego artykułu nie mniej ważne jest uwzględnienie zarówno powiązań między samodzielnością dotyczącą dochodów, jak i wydatków budżetowych. Płynie stąd wniosek, że najlepszym rozwiązaniem byłoby tworzenie zespołów badawczych obejmujących specjalistów z różnych dziedzin. Stwarza to bowiem najlepsze warunki do uchwycenia wymienionych związków w drodze częstej wymiany poglądów.

Uważam, że wszechstronne badania dotyczące samodzielności samorządu terytorialnego są ciągle aktualne, zarówno odnośnie do jego działalności w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej, jak i w krajach zmierzających do takiego systemu gospodarczego, w tym w szczególności w Polsce. Stają się one tym ważniejsze, im wyraźniejsza staje się tendencja do przekazywania samorządowi terytorialnemu przez państwo szerokiego zakresu zadań. Tej tendencji może bowiem towarzyszyć dążenie organów państwowych do ograniczania samodzielności omawianego samorządu. Najbardziej narażona jest przy tym samodzielność finansowa, gdyż poprzez regulacje dotyczące gospodarki finansowej najłatwiej można – w sposób najmniej postrzegany przez ogół społeczeństwa – ingerować w gospodarkę samorządową.

[25] Ustawa z 26 listopada 1998 o finansach publicznych, w szczególności dział IV.

Źródła

Denek E., Wierzbicki J., *Podstawy i problemy racjonalizacji systemu ekonomiczno-finansowego samorządu terytorialnego w Polsce*, w: *Ekonomiczno-finansowe uwarunkowania samorządu lokalnego*, red. E. Denek, J. Sobiech, J. Wierzbicki, Zeszyty Naukowe AE seria I nr 203, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 1992, z. 203.

Gajl N., *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, PWE, Warszawa 1993.

Lang J., *Z rozważań nad rolą samorządu terytorialnego w państwie*, „Człowiek i Środowisko" 1992 nr 1 – 2.

Piotrowska-Marczak K., *Finanse lokalne w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.

Rolewicz J., *Ekonomiczne instrumenty stymulowania przedsiębiorczości w małych miastach w Polsce po roku 1990*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 1999.

Wierzbicki J., *Budżety terenowe w Polsce Ludowej*, PTE Oddział w Poznaniu, Poznań 1967.

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., DzU 1994 nr 124 poz. 607.

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, jedn. tekst 1996 nr 13 poz. 74 z późn. zm.

Ustawa z 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe, jedn. tekst DzU 1993 nr 72 poz. 344.

Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, jedn. tekst DzU 1996 nr 67 poz. 329 z późn. zm.

Ustawa z 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych, jedn. tekst DzU1997 nr 36 poz. 224.

Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, DzU 1997 nr 9 poz. 43.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., DzU nr 78 poz. 483.

Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, DzU nr 91 poz. 576.

Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, DzU nr 91 poz. 578.

Ustawa z 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000, DzU nr 150 poz. 983.

Ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, DzU nr 155 poz. 1014 z późn.zm.

Emilia Denek

CONSIDERATIONS ON THE INDEPENDENCE OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT

Summary

Independence of territorial self-government must be considered at many levels. The aim of the article is to suggest some directions of studies on independence of territorial self-government in terms of the real and the financial sphere.

Independence in the real sphere depends above all on the range and kind of tasks passed to the self-government by the state, on the way they are passed, on possibility of choosing organisational legal forms of self-government units.

In the studies on the financial independence of territorial self-government one should distinguish between independence as regards income and independence as regards expenditure. As far as the income independence one should consider: sufficiency of means, possibility of obtaining incomes from different funds, structure of budgetary revenues, construction of incomes constituting this structure. Expenditure independence can be limited indirectly or directly by the state. The indirect influence of the state on budgetary expenditures is expressed in its regulating impact on the real sphere of the self-government activity. Examples of the direct impact of the state include determining expenditure limits, imposing bans on granting subsidies to certain entities, and the like.