Ryszard Grobelny

2. PLANOWANIE TERYTORIALNE A MECHANIZM KSZTAŁTOWANIA BUDŻETÓW LOKALNYCH

2.1. Wprowadzenie

Dla gospodarki samorządów niezwykle istotne znaczenie ma mechanizm kształtowania budżetów lokalnych. W poniższym tekście przedstawiono krótką jego prezentację oraz konsekwencje, jakie dla systemów planów terytorialnych pociąga za sobą przyjęcie konkretnych rozwiązań.

Mechanizm kształtowania budżetów lokalnych, jako najważniejszego elementu systemu finansów lokalnych, w decydujący sposób wpływa na funkcje pełnione przez ten system. Finanse lokalne są natomiast silnie powiązane z systemem planów terytorialnych i to zarówno jako obszar oddziaływania tych planów, jak i instrument ich realizacji. Z tego powodu mechanizm kształtowania budżetów lokalnych ma istotny wpływ na poszczególne rodzaje planów – i to nie tylko bieżące (operatywne), a także długoterminowe (strategiczne). Określa ich treści, zakres, wzajemne powiązania. Wywołuje to określone zachowania planistyczne władz samorządowych. Ich znajomość może okazać się istotna dla samych rad, gdyż pozwala na świadome kształtowanie przez nie różnych aspektów życia na swoim terenie, ale także dla władz państwowych, które w ten sposób będą mogły oddziaływać na gospodarkę lokalną.

W ten sposób mechanizm kształtowania budżetów lokalnych staje się jednym z głównych elementów pozwalających na realizację zintegrowanego planowania terytorialnego[1].

2.2. Funkcje systemu finansów lokalnych

System finansów lokalnych we współczesnym planowaniu terytorialnym musi pełnić funkcję aktywną. Tzn. z jednej strony jest on podstawową przesłanką do tworzenia planów (programów) rozwoju, jednocześnie będąc głównym instrumentem ich realizacji. Z punktu widzenia wymogów planowania terytorialnego można wyróżnić kilka bardziej istotnych funkcji systemu finansów lokalnych.

---

[1] O warunkach realizacji zintegrowanego planowania terytorialnego jest mowa w poprzednim etapie niniejszej pracy (Zob. *Zintegrowane planowanie terytorialne. II etap*, Instytut Planowania AE Poznań, 1989, s. 242 i n., maszynopis).

Funkcja parametryczna – informacje finansowe są podstawowymi wielkościami służącymi do opracowania planów, określającymi wielkość (w sensie finansowym – zaangażowanego kapitału) podejmowanych przedsięwzięć. Decydujące znaczenie mają tu: wielkość uzyskiwanych (przewidywanych dochodów) i moment ich uzyskania (zasoby finansowe oddane do dyspozycji organów lokalnych i podmiotów gospodarczych).

Funkcja informacyjna – dane finansowe przekazują informacje o zamierzeniach innych podmiotów gospodarczych, w tym władz centralnych, np. podejmowanych inwestycjach, stopniu zaangażowania środków, zaciąganych kredytach, ale także o szeroko rozumianej sytuacji społeczno-gospodarczej w regionie (ceny, płace, dochodowość itp.).

Funkcja dostosowawcza (redystrybucyjna) – system finansów musi także zapewniać wystarczającą ilość środków finansowych na realizację przez organy samorządowe tych zadań, do których zostały one zobligowane (np. utrzymanie administracji, oświaty, służby zdrowia).

Funkcja realizacji preferencji centralnych – zawsze organy państwowe realizują pewne koncepcje (związane np. z planem przestrzennego zagospodarowania kraju), używając do tego celu między innymi systemu finansowego państwa silnie powiązanego z systemem finansów lokalnych. Kształtując go i wpływając na jego funkcjonowanie dążyć będą do realizacji celów ogólnopaństwowych lub regionalnych.

Funkcja instrumentu realizacji planu – kształtowanie i modyfikacja systemu finansów lokalnych służy realizacji zamierzeń planu terytorialnego. Decydujące znaczenie mają tu[2]: polityka podatkowa, polityka kredytowa, polityka kształtowania cen, opłat, czynszów itp., polityka dotacyjna, fundusze parabudżetowe. Również informacje o tym, jak będą się kształtować poszczególne elementy systemów finansów lokalnych w przyszłości i jakie działania podejmie w tym zakresie samorząd, mają niezwykle istotne znaczenie dla realizacji planów terytorialnych.

Funkcja kontroli realizacji planu – poszczególne etapy realizacji planu charakteryzują się osiąganiem pewnych, z góry przewidzianych elementów finansowych. Ich nieosiągnięcie (również przekroczenie) stanowi informację o stopniu realizacji planu, czasem może również świadczyć o niedoskonałości planowania w danej dziedzinie lub aspekcie. System finansowy pozwala również kontrolować, czy inne podmioty zachowują się zgodnie z zamierzeniami planu (np. czy podejmują inwestycje w preferowanych dziedzinach). Informacje powyższe mogą być podstawą do korekty planu lub podjęcia działań dostosowawczych.

Jednocześnie trzeba pamiętać, że system finansów lokalnych jest nie tylko podstawową przesłanką (zbiorem informacji) służącą do konstrukcji planów terytorialnych, ale również sam podlega planowaniu (jest więc także elementem treści tych planów). Jego świadome i zgodne z zamierzeniami kształtowanie stać się winno jednym z głównych instrumentów realizacji inicjatyw władz samorządowych.

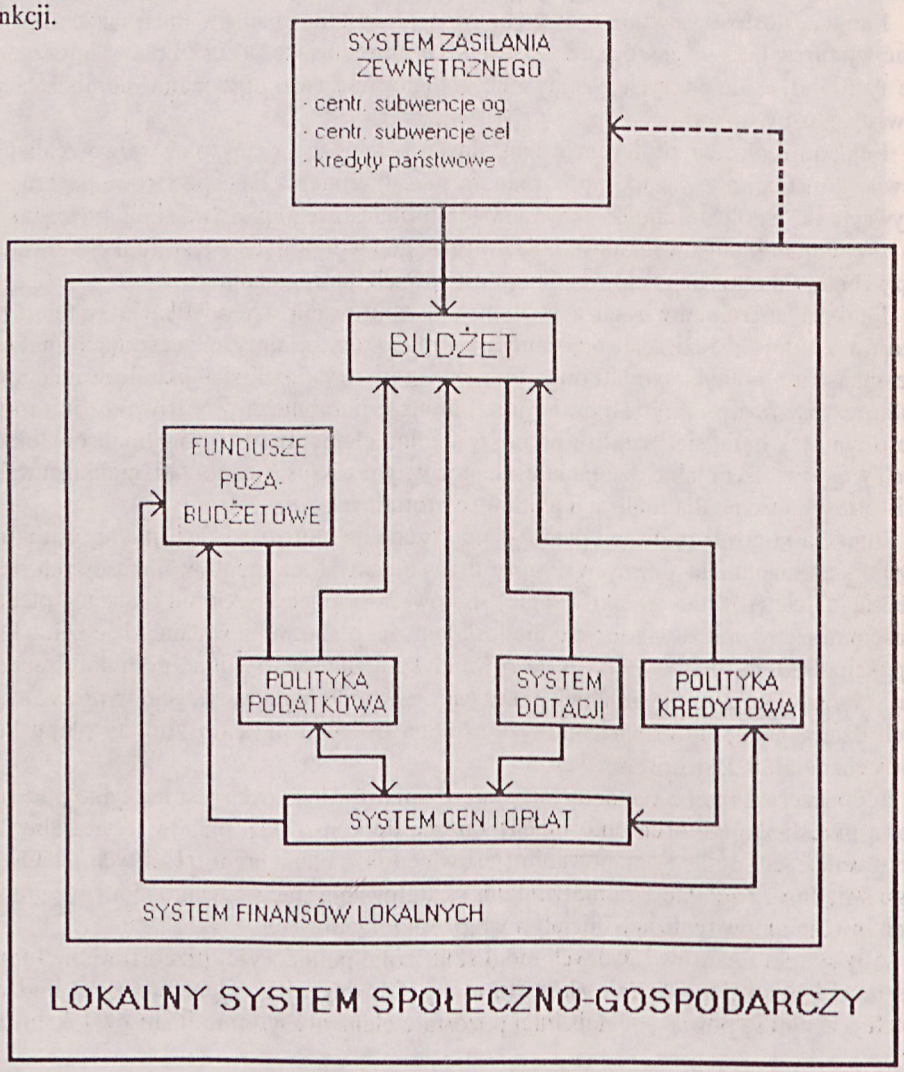
Aby system finansów lokalnych mógł skutecznie pełnić wyżej przedstawione funkcje, musi być on odpowiednio skonstruowany. Głównym jego elementem jest budżet lokalny. Z nim są powiązane najsilniej pozostałe elementy systemu finansów lokalnych

[2] Zob. rys. 2.1.

i on, w swej strukturze jak i sposobie funkcjonowania, odzwierciedla te elementy. Dlatego też zasady kształtowania budżetów terenowych mają najistotniejsze znaczenie dla planowania terytorialnego.

2.3. Ogólne zasady kształtowania budżetów terenowych

System finansów lokalnych jest jednym z elementów lokalnego systemu społeczno-gospodarczego (rys. 2.1.). W jego skład wchodzi kilka elementów, które mogą być w różny sposób kształtowane przez władze lokalne. Od tego, jakie to są elementy i jak są ze sobą powiązane oraz w jaki sposób władze terenowe mogą te elementy i powiązania kształtować, zależy skuteczność systemu w realizacji powierzonych mu funkcji.



Rys. 2.1. System finansów lokalnych

Jak to zostało powiedziane, najważniejszym elementem systemu finansów lokalnych jest budżet. Wykazuje on powiązania bezpośrednie i pośrednie ze wszystkimi pozostałymi elementami systemu[3]. Jest zasilany dochodami z kilku źródeł[4]. Najważniejsze są tzw. dochody własne (art. 54 ust. 1 pkt. 1 i 2 oraz ust. 2 pkt. 1 i 3). W ich skład wchodzą podatki i opłaty przyznane ustawowo jako dochody budżetów lokalnych oraz opłaty za użytkowanie majątku gminnego, a także wpływy ze sprzedaży usług i majątku przez organy samorządowe oraz nadwyżka z roku ubiegłego i wpływy z samoopodatkowania mieszkańców. Drugim źródłem finansowania budżetów lokalnych są subwencje z budżetu centralnego [art. 54 ust. 1. pkt. 3 i ust. 2 pkt. 2]. Mogą one mieć dwojakiego rodzaju charakter: ogólny – przyznawane budżetom bez wyszczególnienia celów (ta grupa subwencji winna być przekazywana organom terenowym na podstawie zobiektywizowanych kryteriów [art. 55 ust. 11][5]) oraz celowy – przyznawane na realizację zadań zleconych. Uzupełniającym źródłem finansowania budżetów lokalnych mogą być kredyty długo- i krótkoterminowe, uzyskiwane zarówno z systemu bankowego, jak i od innych podmiotów gospodarczych oraz emisja obligacji [art. 54 ust. 2. pkt. 4].

Kontrowersje wywołuje ewentualny udział poszczególnych źródeł finansowania budżetu. O zaletach i wadach możliwych do przyjęcia rozwiązań będzie mowa w dalszej części pracy[6]. W tym miejscu warto jednak powiedzieć o cechach, jakie winny posiadać poszczególne źródła finansowania.

Najmniej kontrowersji budzą subwencje na realizację zadań zleconych. Są one przyznawane organom samorządowym w wielkości umożliwiającej realizację tych zadań i wraz z nimi przekazywane. Jedyny problem, jaki może się tu pojawić, to rozbieżność w ocenie kosztów realizacji zadań przez organy rządowe i samorządowe. Rozbieżności te winny jednak być usuwane na drodze umów, tych wszakże odrębnych podmiotów prawa.

Stosunkowo jasne jest także stosowanie kredytów i emisji obligacji – jako form czasowego udostępnienia samorządom środków finansowych na drodze umowy, obejmującej warunki kredytowania (wielkość kredytu, termin spłaty, oprocentowanie itp.). W tym wypadku trzeba pamiętać, że zaciągnięcie kredytu obciąża przyszłe budżety koniecznością ich spłaty wraz z odsetkami.

Więcej kontrowersji pojawia się przy dochodach własnych. Najważniejszą ich częścią są podatki i opłaty uznane za dochody budżetu lokalnego. Z teorii wiadomo, że powinny one posiadać kilka niezwykle istotnych, z punktu widzenia gospodarki budżetowej, cech[7]: 1) dynamikę dostosowaną do wzrostu wydatków związanych z rozwojem społeczno-gospodarczym 2) lokalizację na obszarze działania danego organu tereno-

---

[3] Budżet najsłabiej powiązany jest z funduszami parabudżetowymi, które nie powinny być dotowane z budżetu ani finansowane ze źródeł zasilania przypisanych budżetowi. Takie ustalenia przewidywane są w nowych uregulowaniach prawnych gospodarki finansowej.

[4] Według stanu prawnego stworzonego przez ustawę z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 16 z 1990r. poz. 94).

[5] W momencie pisania niniejszej pracy nie zostało jeszcze przesądzone, jakie to będą kryteria.

[6] Zob. p. 2. 5. oraz tab. 2.1.

[7] Zob.E. Denek *Rola organów terenowych gmin oraz miast i gmin w działalności socjalno-kulturalnej po reformie z lat 1973 - 1975 (studium ekonomiczno-finansowe)*, Poznań 1985, s. 140 - 141.

wego, 3) stabilność podstawy poboru, 4) możliwość wpływania przez organy terenowe na wydajność poszczególnych dochodów, 5) elastyczność i 6) pewność. Nadanie dochodom własnym powyższych postulowanych cech ma duże znaczenie dla planowania. Przede wszystkim pozwala przewidzieć, jakimi środkami dysponować będzie samorząd[8] (cechy 3 i 6), zapewnia wystarczającą ilość środków do finansowania zadań (cecha 1, ale i częściowo 4 i 5) oraz pozwala oddziaływać na stan społeczno-gospodarczy gminy (cecha 4, ale i częściowo 1). Aby to oddziaływanie było jak największe dochody własne winny posiadać również cechę 7) – silne wzajemne powiązanie z sytuacją gospodarczą, a także społeczną mikroregionu (np. z poziomem uzyskiwanych dochodów, wielkością obrotów handlowych, ale również z funkcjami pełnionymi przez gminę, także ponadlokalnymi). Dla realizacji planów, w szczególności budżetów, niezwykle istotne znaczenie ma cecha 8) – równomierność wpływów z poszczególnych źródeł w trakcie roku[9].

Subwencje o charakterze ogólnym budzą największe kontrowersje. Wiadomym jest, że ich wielkość musi być pochodną (w ogólnym rozumieniu) z jednej strony zadań realizowanych przez organy samorządowe, a z drugiej ich możliwości finansowych (a zatem kompetencji organów lokalnych oraz wielkości i rodzaju dochodów własnych). Jednak sposób ich wyznaczania i przekazywania może być bardzo różny. Dla celów planowania ważne jest, by subwencje posiadały dwie cechy. Po pierwsze, by były znane organom samorządowym w momencie przystąpienia do konstrukcji planu i niezmienne w trakcie jego realizacji. Stąd konieczna jest ich stabilność możliwie w długich okresach[10]. Po drugie, by ich wysokość była (pośrednio lub bezpośrednio) uzależniona od lokalnej sytuacji społeczno-gospodarczej. Cechy powyższe stanowią przesłanki do określenia, jaka będzie wielkość dotacji w okresach przyszłych. Warto zauważyć, iż często subwencje charakteryzują się większą pewnością niż dochody własne[11].Wobec tego ich uwzględnienie w planowaniu jest łatwiejsze.

2.4. O konieczności stosowania mechanizmów wyrównywania budżetów terenowych

W dyskusji na temat mechanizmów kształtowania budżetów terenowych pojawiają się również propozycje odejścia od powszechnego subwencjonowania budżetów lokal-

[8] Nie tylko na zakończenie okresu planowanego, ale także w trakcie realizacji planu.

[9] Cecha ta jest bardzo ważna ze względu na przepis Ministerstwa Finansów, iż wydatki budżetów lokalnych mogą być dokonywane jedynie do wysokości uzyskanych wpływów (poprzednio bank finansował wydatki w pierwszych trzech kwartałach do wysokości 75% ich planowanej wysokości). Najlepiej byłoby więc, aby dochody wpływały w identycznym rytmie jak następuje dokonywanie wydatków. Obserwuje się jednak, iż dochody, z wielu przyczyn, są najwyższe w końcu roku, a wydatki, choć bardziej równomierne, koncentrują się w miesiącach letnich (inwestycje, kapitalne remonty). Równomierne wpływanie dochodów istotnie zmniejsza napięcia w realizacji budżetu.

[10] A przynajmniej stabilność zasad ich przyznawania.

[11] Tak jest w wielu krajach i teoretycznie jest to łatwe do zapewnienia (ponieważ ich wielkość zależy od ustalonych zasad bądź woluntarystycznych decyzji władz).

nych, na rzecz oparcia ich na zasadzie samofinansowania[12]. Wyraźnie jednak trzeba zaznaczyć, iż bez względu na „pragnienia" działaczy samorządowych zasilanie zewnętrzne budżetów terenowych (subwencje ogólne i celowe) jest obiektywną koniecznością. Wynika ono z następujących przesłanek[13]:

1. Dysproporcji w terytorialnym rozkładzie źródeł dochodów w skali kraju, związanej z lokalizacją przedsiębiorstw (publicznych i prywatnych) oraz wytwarzanymi w nich dochodami i posiadanym majątkiem. Dysproporcje te wynikają zarówno z przyczyn naturalnych (położenie geograficzne, warunki klimatyczne, jakość gleb itp.), jak i stopnia dotychczasowego zagospodarowania (gęstość zaludnienia, stopień uprzemysłowienia, struktura gospodarki itp.).Przy tym trzeba zaznaczyć, że różny stopień zagospodarowania nie zawsze ma podstawy obiektywne (wynikające z warunków naturalnych, czy działania praw ekonomicznych). Często wynika on z woluntarystycznych decyzji, podejmowanych przez władze różnych szczebli (centralnych, wojewódzkich) w latach ubiegłych i nie ma związku z gospodarnością danej gminy.

2. Silnie zróżnicowanej, w warunkach polskich, dochodowości, a co za tym idzie i siły podatkowej różnych dziedzin działalności gospodarczej (przemysłu, usług, rolnictwa, turystyki itp.). Sytuacja ta wynika z braku swobody wyboru dziedzin angażowania kapitału, tym bardziej iż kryterium w tym zakresie nie była zyskowność inwestycji. W tej sytuacji w niektórych gminach z przyczyn naturalnych i zaszłości rozwojowych dominują dziedziny o niewielkiej sile podatkowej (przede wszystkiem rolnictwo), a w innych o wysokiej (przemysł, rzemiosło). Oczywiście można się spodziewać, że w przyszłości powstanie dochodowe rolnictwo, rozwiną się usługi. Nie nastąpi to jednak szybko, tym bardziej że nadal nie w pełni działa w gospodarce polskiej kryterium zysku, a i przepływ kapitału jest utrudniony.

3. Względnej równomierności terytorialnego rozkładu zadań samorządów, przy tym potrzeby społeczności lokalnych winny być zaspokajane równomiernie w skali kraju. Jedną z naczelnych zasad współczesnego państwa jest zapewnienie w całym kraju jednolitych (lub zbliżonych) warunków zaspokajania potrzeb podstawowych (infrastruktury technicznej i społecznej). Chodzi tu głównie o stworzenie jednakowych warunków "startu " dla obywateli. Tym bardziej, iż praktycznie nie istnieje możliwość pełnej komercjalizacji opłat za usługi społeczne i komunalne. Dlatego też świadczenie tych usług w różnym stopniu obciążać będzie gminy (zależnie od wielkości świadczonych usług, a nie dochodów).

4. Konieczności likwidacji różnic w infrastrukturze technicznej i technologicznej w skali kraju. Sprawnie działająca, nowocześnie zarządzana, powiązana ze światem gospodarka wymaga jednolitych w skali kraju systemów informacyjnych, telekomunikacyjnych, energetycznych, transportowych, ochrony środowiska itp.

5. Konieczności uczestniczenia gmin w realizacji celów ogólnopaństwowych, wynikających z centralnych koncepcji rozwojowych. Swój konkretny wyraz znajdują one za-

---

[12] Pogląd taki głoszony jest powszechnie przez nowo wybranych radnych dużych ośrodków miejskich. Zob. także M. Komornicka, *Dochody własne samorządów lokalnych, Materiały na konferencję naukową nt. „Ekonomiczno-finansowe uwarunkowania samorządów lokalnych* (maszynopis), AE Poznań 1990, s. 1.

[13] Zob. E. Chojna-Duch, *Przesłanki systemu zasilania zewnętrznego budżetów terenowych. Materiały...*, s. 5 - 7 oraz H. Sochacka-Kryszak, *Finanse samorządu terytorialnego w systemie budżetu państwa. Materiały...*, s. 3.

wsze na terenie jakiejś gminy, stanowiąc dla niej obciążenie lub korzyść. Ponadto wiele z nich może być realizowanych przez organy samorządowe, gdy stworzone zostaną po temu odpowiednie warunki. System finansowy musi to uwzględniać.

6. Ponadto wiele decyzji kształtujących gospodarkę lokalną zapada ponad szczeblem lokalnym. Ich konsekwencją może się stać powstanie nierównomiernych możliwości i efektów rozwojowych, kształtowanych przez państwo.

Oparcie budżetów gminnych jedynie na zasadzie samofinansowania, przy równomiernym rozkładzie potrzeb i nierównomiernym rozkładzie możliwości ich finansowania, nieuchronnie musi doprowadzić do sytuacji, w której istniałyby samorządy lokalne (przede wszystkim w gminach rolniczych), nie będące w stanie realizować powierzonych im zadań, co oznacza, iż nie byłyby pokrywane potrzeby, których gwarantem jest nowoczesne państwo (np. z zakresu oświaty, kultury, zdrowia czy opieki społecznej). Kolejną grupę tworzyłyby jednostki, które co prawda realizowałyby bieżące zadania, ale zupełnie nie posiadałyby możliwości rozwojowych. Istniałyby wówczas również gminy o relatywnej nadwyżce środków, co mogłoby prowadzić do niegospodarnego ich wykorzystania.

Niewątpliwie pogłębiłyby się wówczas dysproporcje w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego na terenie kraju, a co za tym idzie i w warunkach życia. Byłoby to w jawnej sprzeczności z zasadą równości obywateli naszego państwa.

Ponadto niemożność dokonywania wydatków rozwojowych przez niektóre samorządy doprowadziłaby do upadku społeczno-gospodarczego pewnych regionów kraju. Oczywistym jest, że skutki stagnacji gospodarczej (a tym bardziej recesji) mogą przekroczyć granice lokalne, prowadząc do zaburzeń w harmonijnym rozwoju całego kraju[14].

Powszechnie uważa się, iż samofinansowanie jest warunkiem niezbędnym samodzielności. Pogląd taki wynika z przekonania, iż z zasilaniem zewnętrznym zawsze związane jest stosowanie przez państwo pewnych – pośrednich lub bezpośrednich – form oddziaływania na gospodarkę terenów[15]. Wydaje się jednak, że samodzielność samorządów zależy nie tylko od stopnia pokrycia wydatków dochodami własnymi, lecz przede wszystkim od wielkości dochodów i sposobu ich uzyskiwania (pomijając oczywiście warunki prawne i organizacyjne). W skrajnym przypadku gmina biedna, choćby nawet w 100% finansowana z dochodów własnych nie posiada właściwie żadnej samodzielności dokonywania wydatków. W każdej bowiem jednostce wyróżnić można[16]: własne zadania obligatoryjne (rutynowe, zawsze niezbędne), zadania przekazane do realizacji oraz zadania podejmowane na podstawie własnego wyboru – dodatkowe (w tej grupie mieszczą się zadania rozwojowe). Tylko możliwość swobodnego podejmowania zadań ostatniej grupy świadczy o samodzielności. Może ona być ograniczona brakiem środków finansowych, gdy wystarczają jedynie na pokrycie własnych zadań obligatoryjnych (jak wyżej zaznaczono często i na to może nie starczyć środków) i zle-

[14] Co odbijałoby się niekorzystnie również na jednostkach bogatszych.

[15] Zob. M. Komornicka *Dochody własne...*, s. 1.

[16] Zob. R. Grobelny, *Samodzielność rad narodowych stopnia podstawowego w planowaniu terytorialnym (analiza przepisów prawa i działalności praktycznej wybranych miast i gmin województwa poznańskiego)*, Praca magisterska, AE Poznań, maszynopis, s. 21 - 22.

conych lub ograniczeniami swobody wyboru zadań trzeciej grupy, związanymi z trybem przekazywania środków finansowych.

Aby zatem można było mówić o samodzielności samorządów lokalnych, ich dochody muszą być wystarczająco wydajne i nie mogą wiązać się z żadnymi ograniczeniami swobody wyboru zadań. Drugi z tych wymogów najlepiej spełniają dochody własne, ale jak już zaznaczono, nie zawsze spełniają one wymóg pierwszy. Dlatego muszą istnieć systemy subwencjonowania budżetów lokalnych. By spełniony był drugi warunek samodzielności, nie mogą one charakteryzować się uznaniowością, a zatem winny być oparte na kryteriach zobiektywizowanych, które wiązałyby ewentualne subwencje z warunkami społeczno-gospodarczymi gminy, a nie z podejmowanymi przez nie działaniami.

Przy tym wielkość środków finansowych oddanych do dyspozycji samorządom lokalnym musi zależeć głównie od pełnionych przez nie funkcji, a więc przede wszystkim od powierzonych im do realizacji własnych zadań obligatoryjnych. Im są one mniejsze, tym mniejsze dysproporcje między gminami w zapotrzebowaniu na środki i tym mniejszy może być zakres subwencjonowania.

2.5. Modelowe rozwiązania systemu kształtowania budżetów lokalnych i ich konsekwencje planistyczne

System finansów lokalnych może być ukształtowany w różny sposób. Różny zatem może być mechanizm kształtowania budżetów i jego reperkusje w planowaniu terytorialnym. Istnieje mnogość rozwiązań w tym zakresie. Można jednak wyróżnić trzy modele[17]. Rozwiązania powyższe określone są przede wszystkim przez ogólnopaństwowe normy prawne, ale w pewnym zakresie mogą być kształtowane samodzielnie przez organy samorządowe. Między sobą różnią się one głównie znaczeniem poszczególnych elementów systemów finansów lokalnych oraz możliwościami swobodnego ich kształtowania, jak i kształtowania powiązań między nimi.

Mówiąc o konsekwencjach planistycznych poszczególnych rozwiązań pamiętać należy, iż wywierają one istotny wpływ na wszystkie rodzaje planów (finansowe, rzeczowe, przestrzenne). Wpływ ten jest nie tylko pośredni, poprzez budżet (będący planem realizacyjnym), ale także bezpośrednio, gdy ustalenia finansowe winny wchodzić w skład każdego planu, acz oczywiście w różnym stopniu[18].

Pierwszy model — można go określić mianem holenderskiego, gdyż jest zbliżony do rozwiązań stosowanych w Holandii[19]. W najmniejszym stopniu oparty jest on na samofinansowaniu (w przypadku Holandii dochody własne kształtują się przeciętnie na poziomie 8 - 10% ogólnej sumy dochodów). Organy samorządowe mają przy tym małe uprawnienia do swobodnego kształtowania elementów ich systemów finansowych. Zatem większość środków pochodzi z dotacji z wyższych szczebli. Oznacza to, iż w żad-

[17] Zob. H. Sochacka-Krysiak, *Warunki nowej jakości*. „Wspólnota" 1990, nr 20 , s. 10.

[18] Dobrze byłoby wyodrębnić w budżetach te środki, które bezpośrednio służą realizacji ustaleń innych planów.

[19] Zob. H. Sochacka-Krysiak, *Finanse samorządów terytorialnych w systemie finansowym państwa. Materiały...*, s. 4.

nej praktycznie gminie nie występuje nadmiar środków finansowych, a wszystkie korzystać muszą z subwencji (wyjątki są niewątpliwie bardzo nieliczne). Nie ma zatem potrzeby, by zabierać nadwyżki jakiejkolwiek jednostce.

Funkcjonowanie samorządów uzależnione jest głównie od subwencji, ich wysokości i sposobu przyznawania. Ponieważ dochody własne nie mają istotnego znaczenia w budżecie, to subwencje winny być przyznawane jedynie na podstawie analizy potrzeb, z pominięciem możliwości uzyskiwania wpływów przez poszczególne gminy. Konstrukcja takiego systemu jest bardzo prosta, bo stosunkowo łatwo jest stworzyć obiektywne miary zapotrzebowania gmin na środki. Jest ono zdeterminowane przede wszystkim liczbą i strukturą (demograficzną, zawodową itp.) ludności, poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego, pełnionymi funkcjami (lokalne, regionalne, krajowe, międzynarodowe). Subwencje mogą być oparte nie tylko na istniejących potrzebach, ale także na potrzebach przewidywanych. Istnieje tu zatem łatwość transformacji postanowień planów wyższych szczebli do planów lokalnych.

Model powyższy ma istotne reperkusje w planowaniu. Daje on łatwość w konstrukcji budżetu (jako krótkoterminowego planu operacyjnego), gdyż jest on zdeterminowany przez gwarantowaną wielkość zasilania zewnętrznego. Niepewność dochodów własnych nie ma istotnego znaczenia, ze względu na ich znikomy udział w budżecie. Pewność dochodów przenosi aktywność organów terenowych na efektywne dokonywanie wydatków (oszczędność). Część subwencji może mieć charakter celowy, co określa strukturę wydatków części budżetu, przede wszystkim w ujęciu działowym, bowiem dąży się obecnie do przekazywania dotacji celowych w sposób zagregowany (np. na szkolnictwo, a nie na poszczególne szkoły, na inwestycje, a nie na poszczególne przedsięwzięcia itp.). Dla planowania budżetowego najistotniejsze znaczenie ma zatem stabilność dotacji w ciągu roku (przy tym chodzi tu głównie nie o stabilność nominalną, ale wartościową).

Oparcie subwencji na obiektywnych kryteriach, które są stabilne i stosunkowo łatwe do przewidzenia (są prognozowane lub wynikają z planów) powodują, iż planowanie kilkuletnie jest stosunkowo łatwe. W tym rodzaju planowania aktywność organów samorządowych w dużym stopniu skierowana jest na uzyskanie dodatkowych dochodów, bowiem dotacje przyznawane są jedynie na podstawie potrzeb. Oznacza to,iż dochody własne mogą być przeznaczone na realizację zadań z własnego wyboru, decydujących o samodzielności. Ponieważ system podatkowy jest mało elastyczny, to aktywność ta dotyczy głównie kształtowania systemu cen i opłat przede wszystkim za korzystanie z majątku komunalnego. Duże znaczenie subwencji powoduje również podejmowanie działań mających na celu ich zwiększenie, głównie przez udział w realizacji centralnych programów rozwojowych[20].

W takim systemie planowanie przestrzenne na szczeblu lokalnym nie może być bardzo rozwinięte. Brakuje bowiem szerszej aktywności organów samorządowych w tym zakresie, która sprowadza się głównie do realizacji centralnych koncepcji. Wynika to z braku własnych środków finansowych, ale przede wszystkim z pozbawienia samorządów instrumentów realizacji planów, głównie finansowych (polityka podatkowa, kredytowa, system cen i opłat nie są kształtowane na szczeblu lokalnym). Posiada-

[20] Ta działalność widoczna jest najlepiej w amerykańskim systemie gospodarki lokalnej.

BIBLIOTEKA AE w Poznaniu

ją one w swoich rękach jedynie instrumenty administracyjne (zakazy, limity), a to powoduje, że ich udział w kształtowaniu zagospodarowania przestrzennego może być jedynie bierny, a nie aktywny.

Model holenderski jest natomiast bardzo efektywny w ścisłym powiązaniu lokalnych planów terytorialnych z planami wyższych szczebli. Transformacja celów odbywa się nie tylko za pomocą dotacji celowych, ale także odpowiednio skonstruowanych dotacji ogólnych (zasady ich przyznawania mogą być elementem planów centralnych). Aby jednak taki system działał skutecznie, wymaga rozwoju centralnego prognozowania, które swym zakresem obejmowałoby także gospodarkę lokalną, oraz centralnego planowania, przede wszystkim w ujęciu przestrzennym. Wymaga także odpowiedniej konstrukcji systemów informacyjnych, które winny zapewniać dużą dostępność gmin do informacji gromadzonych na szczeblu centralnym.

Drugi model – szwedzki[21] – oparty jest głównie na samofinansowaniu (w przypadku Szwecji dochody własne stanowią przeciętnie ok. 75% budżetu). Do dyspozycji samorządów oddaje się wiele wydajnych i elastycznych źródeł dochodów, przy czym organy lokalne mają szerokie uprawnienia w ich kształtowaniu.Niezbędne zasilanie zewnętrzne sprowadzone jest do minimum. Ponieważ jednak istnieją duże dysproporcje w rozwoju społeczno-gospodarczym gmin, konieczne jest odbieranie niektórym z nich części nadwyżkowych dochodów. Niezbędna jest zatem redystrybucja oparta na tzw. „zasadzie Robin Hood'a" – odbierania bogatym i dawania biednym. Wielkość tej redystrybucji określana jest tylko na podstawie zdolności podatkowej poszczególnych gmin (nie uwzględnia się zatem potrzeb), która jest zależna od stopnia ich rozwoju gospodarczego. System zasilania zewnętrznego może działać antymotywacyjnie, zniechęcając do zwiększania dochodów własnych. By tego uniknąć, konstrukcję zasad redystrybucji należy oprzeć na kryteriach charakteryzujących nie aktualną siłę podatkową gminy (zależną także od bieżącej działalności organów lokalnych), a potencjalne możliwości ściągania podatków. Informacje niezbędne do konstrukcji takich kryteriów muszą zatem uwzględniać: warunki naturalne, strukturę gospodarki, przeciętne dochody w poszczególnych dziedzinach[22]. Rozwiązanie szwedzkie jest teoretycznie bardziej uzasadnione od poprzedniego, gdyż redystrybucja określona jest przez zjawiska bardziej zróżnicowane (dochody, a nie wydatki). Jednak przyjęcie go w warunkach polskich jest dość trudne. W Szwecji gminy są stosunkowo duże[23], a różnice w ich rozwoju wynikają głównie z przyczyn naturalnych, ponadto zbliżona jest siła podatkowa poszczególnych działów gospodarki. W Polsce powyższe warunki nie są spełnione.

Planowanie budżetowe w tym systemie jest już trudniejsze. Wynika to z mniejszej pewności dochodów, która zależy głównie od stabilności gospodarczej. Nacisk w planowaniu budżetowym położony jest przede wszystkim na sferę dochodową. W tym zakresie najwięcej uwagi poświęca się: maksymalizacji dochodów i systematyzacji osiąganych wpływów. Wyraźny jest tutaj związek między decyzjami budżetu, zarówno po stronie dochodowej jak i wydatków , a innymi planami lokalnymi.

---

[21] Zob. H. Sochacka-Krysiak, *Podstawy organizacyjne oraz zakres i środki finansowania zadań samorządów terytorialnych w Szwecji*, Warszawa 1990.

[22] A nie wielkość podatków uzyskanych w poprzednim okresie.

[23] Przy powierzchni kraju większej niż powierzchnia Polski ilość gmin jest dziesięciokrotnie mniejsza.

Planowanie kilkuletnie charakteryzuje się stosunkowo dużą niepewnością, opierać się zatem musi na dobrze rozwiniętym systemie prognoz, obejmującym swym zakresem głównie problematykę finansową. Stawia to wyższe wymagania kadrom planistycznym. Nacisk w planowaniu kilkuletnim położony jest głównie na efektywne dokonywanie wydatków (oszczędność). Aktywność w sferze dochodowej zależy od konstrukcji kryteriów przyznawania dotacji (w jakim stopniu są one antymotywacyjne). Ponieważ istnieje duża możliwość swobodnego kształtowania systemu finansów lokalnych, bogaty jest zestaw instrumentów realizacji planu. Od aktywności organów lokalnych zależy stopień ich wykorzystania. Ponieważ jednak system finansowy (a szczególnie polityka podatkowa) winien cechować się stabilnością i rozwojem według określonego, znanego podmiotom gospodarczym kierunku, istnieją przesłanki do wydłużenia horyzontu planowania. Podkreślić należy, iż budżet w tym systemie jest nie tylko planem bieżącym, lecz służy realizacji planów o dłuższym horyzoncie.

Taki mechanizm kształtowania budżetu lokalnego pozwala na dużą aktywność organów samorządowych w planowaniu przestrzennym. Istnieją bowiem wystarczające przesłanki do skutecznego stymulowania rozwoju przestrzennego. Do dyspozycji samorządów oddane są zarówno instrumenty administracyjne jak i ekonomiczne, w tym głównie możliwość kształtowania polityki podatkowej. Zagospodarowanie przestrzenne i jego planowanie urasta do niezwykle ważnej roli. Ono to bowiem kształtuje dochody budżetowe (co jest szczególnie ważne, gdy dotacje przyznawane są na podstawie potencjalnych możliwości, pozwala bowiem osiągnąć nadwyżkę „niezauważaną" przez zasilanie zewnętrzne) i determinuje wielkość wydatków. Stosowanie instrumentów ekonomicznych oddziaływuje nie tylko na przestrzenny rozwój, ale na swoje reperkusje w budżecie. Taki model finansowania wymusza bardzo silne związki między różnymi rodzajami planów lokalnych.

Przenoszenie ustaleń planów wyższych szczebli do działalności samorządów może odbywać się jedynie przez subwencje celowe i tworzenie ogólnych warunków funkcjonowania. Wynikiem tego jest przesunięcie ciężaru planowania (głównie przestrzennego) na niższe szczeble. W zapewnieniu harmonijnego rozwoju kraju duże znaczenie ma zatem stabilny i w miarę jednolity system polityczny (odpowiedzialny za formułowanie celów), oparty we wszystkich szczeblach na szerokim udziale społeczeństwa, który umożliwia transformację celów lokalnych w ogólnokrajowe[24]. Skuteczne planowanie centralne wymaga odpowiedniego systemu informacyjnego, umożliwiającego dostęp „centrum" do informacji ze szczebla samorządowego (planów, prognoz, podejmowanych działań).

Trzecim możliwym rozwiązaniem jest propozycja pośrednia, zbliżona do „Finanzausgleich" stosowanego w RFN[25]. Charakteryzuje się on zbliżonym znaczeniem samofinansowania i zasilania zewnętrznego. Niezbędna redystrybucja obejmująca subwencje i udziały w budżetach lokalnych określana jest zarówno na podstawie analizy możliwości finansowych (potencjału podatkowego), jak i zapotrzebowania na środki. Kon-

[24] Sytuacja taka ma miejsce w Szwecji, gdzie np. mimo uprawnień lokalnych do kształtowania podatków dochodowych, stopa opodatkowania we wszystkich gminach kształtuje się na podobnym poziomie. Zob. H. Sochacka-Krysiak, *Podstawy organizacyjne...*, s. 33.

[25] Zob. H. Sochacka-Krysiak, *Problemy zewnętrzne zasilania budżetów terenowych*, „Finanse" 1989 nr 4, s. 13 - 21 oraz H. Sochacka-Krysiak, *Równoważenie budżetów terenowych...*, s. 93 - 100.

strukcja systemu zasilania zewnętrznego jest bardzo skomplikowana i wymaga dużej ilości danych statystycznych oraz potężnych mocy obliczeniowych. Jest jednak najbardziej „sprawiedliwa", gdyż w najszerszym zakresie uwzględnia warunki funkcjonowania samorządów. Działa on motywacyjnie zarówno na wzrost dochodów, jak i na oszczędne ich wydatkowanie.

Tabela 2.1. Cechy modeli kształtowania budżetów lokalnych

Model holenderski	Model szwedzki	Model niemiecki
	A: Cechy ogólne	
1. brak samofinansowania 2. dotacje na podstawie potrzeb 3. prostota konstrukcji 4. stabilność dochodów 5. centralizm	1. samofinansowanie 2. redystrybucja na podstawie możliwości 3. decentralizacja 4. silne powiązania między planami 5. wydłużanie horyzontu planowania	1. redystrybucja na podstawie potrzeb i możliwości 2. złożoność systemu 3. wysokie wymagania techn. i org. 4. silne związki między planami 5. motywujący w sferze dochodów i wydatków 6. silnie związany z celami indywidualnymi
	B: Planowanie budżetowe	
1. łatwość 2. duże znaczenie stabilności subwencji 3. nacisk na efektywność wydatków 4. słabe powiązania z innymi planami	1. skomplikowanie 2. duże znaczenie prognozowania dochodów 3. nacisk na uzyskiwanie równomiernych dochodów	1. skomplikowanie 2. nacisk na równomierność dochodów i efektywność wydatków
	C: Planowanie kilkuletnie	
1. łatwość 2. nastawienie na wzrost dochodów	1. niepewność 2. nastawienie na oszczędność	1. niepewność 2. nastawienie na rozwój gospodarczy 3. nacisk na stabilność
	D: Planowanie przestrzenne	
1. bierność 2. brak ekonomicznych instrumentów	1. aktywność 2. duże znaczenie szczebla lokalnego 3. mnogość instrumentów	1. aktywność 2. mnogość instrumentów
	E: Powiązania z planami wyższych szczebli	
1. silne zarówno w zakresie dotacji celowych jak i ogólnych 2. wymaga rozwiniętego systemu centralnych prognoz i planowania 3. wymaga syst. informacyjnego „z góry w dół"	1. wyłącznie w zakresie dotacji celowych 2. wymaga syst. informacyjnego „z dołu do góry"	1. zarówno w zakresie dotacji celowych, jak i ogólnych 2. wymaga rozbudowanych systemów: sprawozdawczości statystycznej i informacyjnego

Źródło: opracowanie własne.

Tworzenie budżetu jest stosunkowo skomplikowane. Jednakową uwagę poświęca się stronie dochodowej jak i wydatkowej. Nacisk w sferze dochodów kładzie się głównie na gospodarowanie mieniem komunalnym, a w sferze wydatków na pobudzenie aktywności gospodarczej. Niezwykle ważne jest także zapewnienie regularności wpływów. I tu budżet powiązany jest bardzo silnie z pozostałymi planami.

Planowanie kilkuletnie nastawione jest przede wszystkim na wszechstronny rozwój gospodarczy, dzięki któremu możliwe jest wyraźne zwiększenie dochodów. Ponieważ większość subwencji uzależniona jest od potencjalnych, a nie aktualnie uzyskiwanych podatków, silne są naciski na maksymalizację wydajności dochodów własnych, a zatem głównie na maksymalizację wydajności dochodowości gospodarki. Jest to w efekcie zbieżne z indywidualnymi celami podmiotów gospodarczych. Ponadto, jeżeli w systemie zasilania zewnętrznego potencjał podatkowy aktualizowany jest nie co roku, a w dłuższych odstępach czasu (5, 10 lat), to efekty dochodowe powodują opóźnione zmniejszenie dotacji. Natomiast wskaźniki charakteryzujące potrzeby modyfikowane mogą być co roku[26]. Rozwój gospodarczy daje więc dodatkowe efekty. Zabiegi organów samorządowych mogą dotyczyć także zwiększenia dotacji poprzez udział w centralnych programach rozwojowych, ale też poprzez odpowiednią modyfikację struktury społeczno-gospodarczej.

Planowanie przestrzenne w tym modelu może być aktywne, posługując się zarówno instrumentami administracyjnymi jak i ekonomicznymi. Odpowiednie zagospodarowanie przestrzenne uzyskuje dużą rangę, pozwalając na uzyskanie efektów rozwojowych, a co za tym idzie i zwiększenie dochodów, zarówno własnych, jak i subwencji.

Transformacja celów z planów wyższych szczebli do organów samorządowych może odbywać się zarówno drogą dotacji celowych (najczęściej zagregowanych), jak i dotacji ogólnych, które mogą być uzależnione od uzyskiwania pewnych efektów rozwojowych (np. w dziedzinie oświaty, kultury itp.). Ponadto kształtowanie przez państwo elementów systemu finansów lokalnych (głównie polityki podatkowej i kredytowej) również może skłaniać samorządy do podejmowania pożądanych kierunków działań. Odpowiednio skonstruowane kryteria przyznawania subwencji, takie jak: okres aktualizacji potencjału podatkowego, mierniki przyznawania itp. także stymulują działania organów lokalnych.

2.6. Udział szczebla pośredniego (wojewódzkiego) w mechanizmie kształtowania budżetów terenowych

Każdy z przedstawionych modeli kształtowania budżetów terenowych wymaga systemu subwencjonowania. Jego zakres i sposób ustalania zależy przede wszystkim od przyjętego modelu. Istotne jest jednak również, czy będzie on jednolity dla wszystkich gmin, czy też zróżnicowany regionalnie. Prezentowane powyżej modele tego nie przesądzają. Rozwiązania w tym zakresie mają istotne znaczenie dla rozwoju społe-

[26] Ich uaktualnianie jest łatwiejsze niż w przypadku potencjału podatkowego, gdyż oparte są one na prostszych danych statystycznych i są bardziej stabilne, w mniejszym stopniu podlegając fluktuacjom krótkookresowym.

czno-gospodarczego kraju i poszczególnych gmin oraz dla procesu planowania terytorialnego.

W tym zakresie istnieją dwie możliwości. Pierwsza, iż dotacje dzielone będą centralnie, według jednolitych kryteriów dla wszystkich gmin oraz drugie, iż dotacje dzielone będą jednolicie w ramach poszczególnych województw. Oba rozwiązania mają swoje zalety i wady, wydaje się jednak, że w warunkach polskich drugie z nich jest bardziej uzasadnione.

Przyznawanie subwencji jednolicie w skali całego kraju w istotny sposób przyczyniałoby się do wyrównywania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin. Ponieważ istnieją całe regiony opóźnione w rozwoju (mierzonym nie tylko ilością zainwestowanych środków, ale także efektywnością ich wykorzystania), głównie one musiałyby być finansowane, kosztem regionów bogatszych. Mogłoby to doprowadzić do stagnacji gospodarczej niektórych obszarów kraju i zatracenia przez nie funkcji biegunów wzrostu[27]. Doprowadzić to może do istotnych zaburzeń społecznych, np. nadmiernych migracji, napięć w polityce mieszkaniowej itp. Ponadto potrzeby, mimo iż rozmieszczone stosunkowo równomiernie na terenie kraju, różnią się poziomem w poszczególnych regionach. Inne są oczekiwania społeczne, które wynikają przede wszystkim z historycznego rozwoju. Co prawda jednolity system zasilania stymulowałby rozwój uświadamianych potrzeb w regionach zapóźnionych, to jednak mógłby prowadzić do nieefektywnego wykorzystania środków (przynajmniej w początkowym okresie).

Ponadto zasilanie centralne stawia wyższe wymogi techniczne. Wymaga bowiem wielu danych statystycznych i ich szybkiego przetwarzania.

System subwencjonowania najpierw regionów (województw), a później gmin na terenie regionu, pozwalałby na ujednolicenie (które wszakże jest procesem, a nie jednorazowym działaniem) najpierw różnic między regionami, a następnie wewnątrz nich. Także technicznie jest prostszy do realizacji.

Istnieją planistyczne reperkusje obu rozwiązań. Ustalenie jednolitych zasad subwencjonowania w skali kraju uniemożliwia wykorzystanie systemu zasilania zewnętrznego dla realizacji zadań wyznaczonych przez krajowy plan zagospodarowania przestrzennego, jak również dla realizacji polityki rozwoju regionalnego[28]. Ponadto słabsze dofinansowanie regionów silniejszych, osłabiające ich możliwości rozwoju prowadzi do zmiejszenia rangi planowania terytorialnego na tych obszarach (ciężar planowania przesuwa się przede wszystkim na plany realizacyjne, a więc głównie na budżet), co prowadzić może do niewykorzystania dość dobrze rozwiniętego tam potencjału planistycznegoo (kadrowego, organizacyjnego, technicznego, metodycznego itp.). Natomiast w jednostkach słabszych, gdzie tradycje i możliwości planowania są mniejsze, mogą pojawić się obiektywne przesłanki utrudniające konstrukcję odpowiednich planów terytorialnych. Prowadzić to może do przesunięcia ciężaru planowania na organy centralne i spadku znaczenia planów terytorialnych, co w efekcie osłabiałoby samorządy.

Z powyższych powodów system zasilania zewnętrznego powinien uwzględniać szczebel wojewódzki. Subwencje zatem mogą być przyznawane według jednakowych

---

[27] Sytuacja taka miała miejsce w przypadku Dolnego Śląska w czasie 45 lat PRL.

[28] Dominowałaby bowiem tylko funkcja wyrównywania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego.

kryteriów województwom, a następnie w ramach województwa dzielone, także według pewnych kryteriów, na poszczególne gminy. Zasady takiego podziału mogą być opracowane centralnie, a w zakresie dotyczącym gmin wspólnie z samorządami.

Ciekawszą propozycją wydaje się być jednak stworzenie wojewódzkiego funduszu samorządowego[29]. Zasilany on winien być z dwóch kierunków. Z systemu finansowego państwa, w postaci przede wszystkim subwencji ogólnych (oczywiście zobiektywizowanych i stabilnych) , ale także zagregowanych subwencji celowych. Zasady przyznawania tych subwencji mogłyby realizować cele przestrzennego rozwoju kraju w ujęciu regionalnym. Drugim źródłem zasilania powinny być wpłaty samorządów: obligatoryjne (obejmujące pewien procent dochodów własnych lub udział w podatku lokalnym) i dobrowolne. Z wojewódzkiego funduszu samorządowego przyznawane byłyby następnie subwencje poszczególnym gminom (również w sposób stabilny i zobiektywizowany). Zasady subwencjonowania gmin pozwalałyby na realizację planów szczebla wojewódzkiego.

Zastrzeżenia budzi jedynie problem, kto miałby być dysponentem takiego funduszu. Sprawa przestaje być jednak tak istotna, jeśli uświadomić sobie, iż dotacje winny być przyznawane automatycznie, bez możliwości ich uznaniowego kształtowania, choć wydaje się, że z przyczyn psychologicznych (akceptacji przez społeczności lokalne) dysponentem, acz czysto formalnym, winien zostać wojewódzki sejmik samorządowy.

O wiele istotniejszy jest problem, kto będzie ustalać kryteria przyznawania dotacji samorządom lokalnym[30]. Wydaje się , iż mogłyby to robić wspólnie organy centralne, wojewódzkie i samorządowe (w tym sejmik).

Nic nie stoi na przeszkodzie, aby tam, gdzie poziom rozwoju społeczno-gospodarczego sąsiednich województw jest zbliżony[31], tworzyć jeden makroregionalny fundusz samorządowy, obejmujący kilka z nich, o jednolitych zasadach funkcjonowania. Jedną z przesłanek tworzenia takiego funduszu winno być istnienie makroregionalnego (obejmującego kilka województw) planu rozwoju.

2.7. Ocena systemu kształtowania budżetów lokalnych w Polsce, obowiązującego w 1991 roku[32]

Ocena systemu kształtowania budżetów lokalnych w 1991 roku musi być niepełna. Nie może ona bowiem uwzględniać ani oceny uzyskiwanych efektów[33], ani rzeczywistych związków z planowaniem . Ocena ta jest zatem dokonana głównie na podstawie analizy obowiązujących przepisów prawa oraz założeń przyjętych przez Ministerstwo Finansów przy ustaleniu budżetu państwa i kalkulowaniu subwencji dla gmin.

---

[29] Rozwiązanie takie znane jest z historii samorządu w Polsce.

[30] W stosunku do województw winny to być organy lokalne.

[31] I gdzie istnieją pewne wspólne tradycje historyczne (np. Wielkopolska, Śląsk).

[32] System ten wprowadzony został jako tymczasowy na okres roku ustawą z dnia 30 listopada 1990 roku o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania oraz o zmianach ustawy o samorządzie terytorialnym (D.U. nr 89 z 1990 r. poz. 518).

[33] Punkt ten jest pisany w połowie lipca 1991 roku, gdy brak jest jeszcze analizy działalności gmin w pierwszym półroczu obowiązywania nowych zasad finansowych.

Już na wstępie należy zaznaczyć, że cały system finansów lokalnych w 1991 roku cechuje się tymczasowością (co wynika już z tytułu ustawy regulującej dochody gmin), przez co rozerwane są związki z planowaniem długo- i średniookresowym.

Przyjęty w Polsce w 1991 roku mechanizm kształtowania budżetów lokalnych zaliczyć można do systemów pośrednich, tj. takich, które przy kalkulacji subwencji uwzględniają zarówno potrzeby, jak i możliwości finansowe (dochody) gmin. Potrzeby oceniane są przede wszystkim na podstawie liczby ludności,korygowanej (zwiększanej) przez dodatkowe jednostki przeliczeniowe, związane z wielkością miasta, posiadaniem uzdrowiska, portu morskiego czy przejścia granicznego, stanem zagrożenia ekologicznego, strukturą użytkowania gruntów itp. Dochody natomiast kalkulowane są na podstawie dochodów rzeczywiście uzyskanych w gminach w 1989 roku i porównywane ze średnią krajową. Przy czym zarówno kalkulowane dochody jak i wydatki przeliczane są z danych 1989 roku na system obowiązujących przepisów prawa (kompetencji gmin, rodzajów podatków itp.). Każdej gminie należna jest dotacja wynikająca z potrzeb, skorygowana (zwiększona lub zmniejszona) w zależności od siły podatkowej gminy, która określana jest przez porównanie rzeczywistych dochodów ze średnią krajową. W ten sposób subwencje naliczane są i przekazywane bezpośrednio gminom, z pominięciem szczebla regionalnego (wojewódzkiego).

Taki system wyrównywania budżetów lokalnych ma tę zaletę, że uwzględnia zarówno potrzeby jak i możliwości. Ponadto przyjęte rozwiązanie naliczania tzw. subwencji wyrównawczej nie powinno działać antymotywacyjnie, gdyż subwencja ta przysługuje gminom, których przewidywane dochody mają być mniejsze od średniej krajowej o 15% i otrzymują one 90% różnicy, a zmniejszeniu podlegać będzie subwencja w tych gminach, w których dochody przekroczą o 50% średnią krajową i to tylko w wysokości 25% różnicy. System wyrównywania działa zatem „łagodnie".

Ministerstwo Finansów przewiduje, że ok. 60% potrzeb gmin zostanie pokrytych w 1991 roku dochodami własnymi, a ok. 40% subwencjami.

Mimo, iż koncepcję ogólnego systemu finansowania gmin ocenić można wysoko, to przy formułowaniu szczegółów nie uniknięto kilku istotnych błędów, które przy powielaniu w kolejnych latach negatywnie oddziaływać mogą na gospodarkę lokalną i proces planowania w gminach.

1) System podatkowy ustalono w ten sposób, że wpływ władz gminnych na wysokość podatków zbieranych na ich terenie jest bardzo nieznaczny. Jako dochody przyznano gminom udziały w podatkach państwowych, a korzystniejsze byłoby przyznanie im prawa nakładania dodatków do tych podatków (oczywiście w określonych granicach). Ponadto ustalono górną granicę podatków lokalnych (od nieruchomości, drogowego i od psów) na niskim poziomie[34], co powoduje nieopłacalność stosowania ulg i zwolnień (gdyż nie mają one znaczenia ekonomicznego). System podatkowy nie może zatem być wykorzystywany przez władze lokalne do sterowania gospodarką gminy.

2) System dodatkowych jednostek przeliczeniowych, zwiększający subwencję, nie uwzględnia wielu zjawisk społecznych i gospodarczych, które w istotny sposób w warunkach polskich różnicują potrzeby, jak np. struktura demograficzna, gęstość zaludnienia, stan zainwestowania w gospodarce komunalnej, stopień zużycia środków trwa-

[34] Ustaw z dnia 12 stycznia 1991r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. nr 9 z 1991 r. poz. 31).

łych w gospodarce komunalnej, przejęte zadłużenie po władzach wojewódzkich i centralnych itp.

3) Niektóre wskaźniki przyjęte przez Ministerstwo Finansów przy kalkulowaniu subwencji wydają się zawyżone. Dotyczy to głównie podatku od płac, w którym nie uwzględniono spadku liczby zatrudnionych. Już po I kwartale 1991 roku widać, że w wielu miastach może to wywołać napięcie w realizacji budżetu.

4) Zrezygnowano z prowadzenia aktywnej finansowej polityki regionalnej i przyjęto koncepcję porównywania wszystkich gmin między sobą bez względu na poziom uświadamiania potrzeb (zob. uwagi w punkcie 2.6).

5) Konstrukcja subwencji nie gwarantuje stabilizacji zasad przyznawania w długich okresach, gdyż wycenę jednostek przeliczeniowych pozostawiono Ministerstwu Finansów.

6) Ocena możliwości podatkowych na podstawie jednego roku, dwa lata poprzedzającego rok naliczenia subwencji może mieć działanie antymotywacyjne, zniechęcające do podjęcia starań o dodatkowe dochody. Ponadto rok ten w danej gminie może być nietypowy i „wypaczać" obiektywizm tak przyznawanych subwencji.

7) Brak w ustawie o dochodach gmin powiązań między systemem kształtowania budżetów lokalnych a długookresowymi zamierzeniami władz centralnych, umożliwiających wykorzystanie lokalnych systemów finansowych do realizacji zamierzeń ogólnopaństwowych lub regionalnych. Jest to szczególnie istotne w przypadku zaniechania w 1991 roku przekazywania gminom dotacji celowych o charakterze inwestycyjnym.

8) Brak jest jasnych zasad finansowania zadań zleconych. Koszty realizacji tych zadań kalkulowane są przez władze państwowe poniżej kosztów rzeczywistych, co przy chęci gmin do ich przejmowania powoduje finansowanie przez społeczności lokalne zadań państwowych.

Przyjęty w 1991 roku mechanizm kształtowania budżetów terenowych ze względu na niedopracowanie szczegółów może doprowadzić do sytuacji, w której system finansów lokalnych nie będzie spełniał funkcji realizacji planu, funkcji realizacji preferencji centralnych oraz w wystarczającym stopniu funkcji informacyjnej.

Literatura

1. Chojna-Duch E., *Przesłanki systemu zasilania zewnętrznego budżetów terenowych. Materiały na konferencję naukową nt. „Ekonomiczno-finansowe uwarunkowania samorządów lokalnych"* (maszynopis), AE Poznań 1990.
2. Denek E., *Rola organów terenowych gmin oraz miast i gmin w działalności socjalno-kulturalnej po reformie z lat 1973-75* (*studium ekonomiczno-finansowe*), Poznań 1985.
3. Grobelny R., *Samodzielność rad narodowych stopnia podstawowego w planowaniu terytorialnym /analiza przepisów prawa i działalności praktycznej wybranych miast i gmin województwa poznańskiego/* (Praca magisterska, maszynopis), AE Poznań 1987.
4. Komornicka M., *Dochody własne samorządów lokalnych. Materiały na konferencję naukową nt. „Ekonomiczno-finansowe uwarunkowania samorządów lokalnych"* (maszynopis), AE Poznań 1990.
5. Sochacka-Krysiak H., *Finanse samorządu terytorialnego w systemie budżetowym państwa. Materiały na konferencję naukową nt. „Ekonomiczno-finansowe uwarunkowania samorządów lokalnych"* (maszynopis), AE Poznań 1990.

6. Sochacka-Krysiak H., *Podstawy organizacyjne oraz zakres i środki finansowania zadań samorządu terytorialnego w Szwecji*, Warszawa 1990.
7. Sochacka-Krysiak H., *Problemy zewnętrzne zasilania budżetów terenowych*, „Finanse" 1989 nr 4, s. 13 - 21.
8. Sochacka-Krysiak H., *Równoważenie budżetów terenowych* (w:) *Systemy finansów i cen za granicą*, Warszawa 1989.
9. Sochacka-Krysiak H., *Warunki nowej jakości*, „Wspólnota" 1990 nr 20, s. 10.
10. *Zintegrowane planowanie terytorialne*, II Etap (maszynopis), Instytut Planowania AE Poznań 1989.

Ryszard Grobelny

TERRITORIAL PLANING AND MECHANISMS OF FORMULATION OF LOCAL BUDGETS

The article presents theoratically feasible mechanisms of local budgets formulation and their consequences for territorial planning. Special attention has been paid to functions of a system of local finance and interrelations of its elements. The relations betieen the elements of the system have the decusive impact on the extant to which particular functions are fulfilled by the system thus influencing processes and effects of planning.

In the article there have been distinguished the Dutch, Swedish and a mixed model of mechanisms of formulation of local budgets. The main difference between these models is the role of local sources of proceeds and the ways of subsidizing. The model solutions have various consequences which are presented in the article from all angless : general, budget planning, medium-term planning, spatial planning and relations between plans of various levels. The system of financing and particularly that of subsidizing local budget can be also based on the existance of an intermediary level. Both strong and weak sides of such a system implemented in the Polish conditions are presented in the final part of the article.