

*Prof. zw. dr hab. Natalia Gajl*  
*Katedra Prawa Finansowego UŁ*

## **UWAGI W ZAKRESIE KONSTRUKCJI PRAWNO-FINANSOWYCH PRELIMINOWANYCH W PROJEKCIE BUDŻETU NA ROK 1996, A DOTYCZĄCYCH W SZCZEGÓLNOŚCI GOSPODARKI GMIN**

### **I. Samodzielność gmin w świetle projektu ustawy budżetowej na rok 1996**

1. Trzeba zacząć przede wszystkim od tego, iż w świetle założeń i idącej w tym kierunku praktyki, samorząd zgodnie z zasadami decentralizacji, ma przejmować i już częściowo przejął wiele zadań ze szczebla centralnego. Przejęcie zadań przez gminy i miasta, ma służyć lepszej i sprawniejszej organizacji i zaspokajania potrzeb mieszkańców. Wymaga to jednakże równocześnie poszerzenia różnych form dochodów własnych i wyrównawczych, które są niezbędne dla zrealizowania dużo większych zadań jakie mają być wykonywane przez samorząd lokalny.

Tego rodzaju tendencje wyrażające się w decentralizacji zarządzania mają miejsce współcześnie w wielu państwach, a w tym także, co ma szczególne znaczenie dla rozwoju decentralizacji w Polsce, w krajach należących do Unii Europejskiej.

Polska w 1993 roku ratyfikowała Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego sporządzoną w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r.<sup>1</sup>, z tego też względu Polskę obowiązują ogólne kierunki działań tam przyjęte.

W chwili obecnej daleko posunięte są prace nad utworzeniem powiatów. Zajmuje się tym w Sejmie Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektu ustawy o samorządzie powiatowym i projektu ustawy o zakresie działania dużych miast.<sup>2</sup> Projekt ten jest na razie w fazie analiz i dyskusji. Tym niemniej, co podkreślane jest silnie przez projektodawców, wprowadzenie powiatów, nie powinno naruszyć samodzielności gmin i miast, a więc samego trendu do decentralizacji. Ma to być jedynie ogniwo, zajmujące się określonymi zadaniami, które nie są dotąd objęte działalnością gmin i miast. Niezależnie od tego jak potoczą się prace nad wprowadzeniem powiatów, projekt ma bowiem swych zwolenników, jak i przeciwników, wskazuje on na konieczność utrzymania tendencji do decentralizacji metod zarządzania oraz przekazywania na rzecz samorządu terytorialnego, coraz rozleglejszych zadań.

Nie przesądzając przyszłych rozwiązań i modelu gospodarki samorządowej, w świetle obecnego ustawodawstwa, jest jasne, iż wiele zadań nowych realizują obecnie gminy i miasta,

---

<sup>1</sup> Por. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. Nr 124, poz. 607/1994).

<sup>2</sup> Projekt ustawy o samorządzie powiatowym (druk nr 295 z 1994 r. z dalszymi zmianami), patrz też projekt ustawy o zakresie działania dużych miast (druk nr 1041 z 1994 r. z dalszymi zmianami).

a w tym w szczególności duże miasta, które się w świetle ostatnich unormowań wyróżnia, stosując do nich specjalny reżim.

Powstaje więc niebagatelny problem, jak kształtują się w przedłożonym projekcie budżetu na rok 1996, po pierwsze, jakie rodzaje i wielkości środków finansowych są przeznaczone na ten cel w budżecie na rok 1996, a po drugie, czy formy i metody udzielanej przez organy centralne pomocy finansowej nie ograniczają samodzielności finansowej samorządu terytorialnego.

Odpowiedź na to pytanie wbrew pozorom nie jest łatwa, choć przedłożony projekt budżetu jest bardzo szczegółowy i ma pokaźną objętość, jak też jest obudowany wielką ilością różnych objaśnień. Trzeba tu niestety powrócić do wątpliwości i zastrzeżeń powtarzających się i formułowanych od paru lat pod adresem dwu poprzednich budżetów, a które dotyczą także treści obecnego projektu budżetu.

Analizowany projekt ustawy budżetowej składa się z 47 artykułów, ze szczegółowymi załącznikami oraz pokaźnym, bo liczącym przeszło 470 stron uzasadnień w tomie I oraz ponad 470 stron uzasadnień w tomie II, dotyczącym wyłącznie województw. Jest to przedstawienie charakteryzujące się bardzo dużą szczegółowością, co należy podkreślić z uznaniem. Tym niemniej nasuwają się w tym przedmiocie także różne uwagi i zastrzeżenia, podobne do formułowanych w zakresie projektu ustaw z 1994 i 1995 roku.

W projekcie budżetu na rok 1996 realizowane są w zasadzie ustalenia dotyczące klasyfikacji ujęte w art. 9 prawa budżetowego<sup>3</sup> z podziałem na części, działy i rozdziały. Ujęcie to nie jest jednakże w obecnym projekcie, podobnie jak i w latach ubiegłych ani dostatecznie jasne i czytelne ani też nowoczesne.

Aby można było dokonać odpowiedniej analizy i prawidłowej oceny poszczególnych zadań i wydatków proponowanych, w tym także przez województwa, należałoby zastosować klasyfikację funkcjonalną. Jest to klasyfikacja nowoczesna stosowana obecnie w wielu państwach europejskich, z Francją na czele. Ma ona na celu ujęcie i pokazanie nie tylko ogólnego kierunku i wielkości działań makroekonomicznych, ale wykazanie także kosztu jednostkowego poszczególnych zadań. Na tej podstawie można wybrać najbardziej ekonomiczne i oszczędne zadania, które są istotne z punktu widzenia ekonomicznego i społecznego i mogą być lepiej - bo m.in. taniej zrealizowane w praktyce.

Klasyfikacja stosowana w Polsce, tylko po części realizuje ekonomiczne charakterystyki wyróżnienia wydatków i dochodów. Tym niemniej nie są realizowane w pełni zasady klasyfikacji funkcjonalnej, przez co przedłożony dokument, pomimo szczegółowości jest mało czytelny, i nie daje dostatecznych podstaw do wyboru bardziej efektywnych zadań i wariantów z pośród wielu proponowanych przez resorty i inne jednostki budżetowe i pozabudżetowe. Nie umożliwiają takiej oceny cyfry przytaczane w t. I i II a określające zadanie finansowe.

---

<sup>3</sup> Por. Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe (jednolity tekst Dz. U. Nr 72, poz. 344/1993 z dalszymi zmianami).

Należy jednakże z zadowoleniem skonstatować, iż rozpoczęto już widoczne próby, w tym bardziej ekonomicznego ujęcia preliminowanych wydatków, zmierzające wyraźnie w kierunku klasyfikacji funkcjonalnej i to właśnie w odniesieniu do budżetów województw.<sup>4</sup>

Zastosowano w zakresie preliminowania budżetów wojewódzkich, podobnie jak i w odniesieniu do innych części budżetowych, limity różne wydatków, co ma na celu nie pogłębianie deficytu budżetowego. Jednakże jednocześnie przy budowie planu wydatków zostały stworzone wojewodom warunki do samodzielnego ustalania działowej struktury wydatków, z wyjątkiem możliwości przekroczenia górnego limitu, a także, zwiększania wydatków na wynagrodzenia, które w całym budżecie mają charakter dyrektywny, a więc wiążący.

Dla ustalenia limitów, przyjęto jednolite zasady klasyfikacji poszczególnych rodzajów wydatków, stosowane też w innych działach budżetu. *Novum* zastosowanej klasyfikacji polega przede wszystkim na tym, iż nie jest to jak się podkreśla w uzasadnieniu „historyczny” podział środków finansowych pomiędzy poszczególne województwa. Obecnie, co warto jest szczególnie podkreślić podział został oparty o nowe wymierne kryteria parametryczne, jednolite dla wszystkich województw. Zostały one opracowane przez specjalne zespoły robocze Konwentu Województw, z udziałem poszczególnych resortów i Ministerstwa Finansów.

Jest to znaczny krok naprzód w zakresie realizacji klasyfikacji funkcjonalnej. Zastosowano przy tym różne formy ekonomicznych kalkulacji, a w tym m.in. także metodę popytową, dzieląc poszczególne wydatki pomiędzy województwa w zależności od ilości mieszkańców, w podziale na grupy wiekowe, płeć, miejsce zamieszkania, a np. w zakresie zdrowia uwzględniając jednocześnie, korekty współczynnika przewidywanych zgonów i częstotliwością korzystania z usług zdrowotnych poszczególnych grup ludności.

Natomiast w stosunku do administracji terenowej, przyjęto jako podstawowy parametr dla określenia ilości etatów, ilość prac zleconych przez administrację centralną. Dla niektórych województw zaś spełniających specjalną rolę polityczną, gospodarczą lub kulturalną, niektóre wskaźniki słusznie zostały zwiększone.

Przy kalkulacji uwzględniono także obok liczby mieszkańców oraz ilość gmin znajdujących się w województwie, także czynniki ekonomiczne, jak ilość przedsiębiorstw, a także potrzeby restrukturyzacji w niektórych województwach. O ile się do tego doda, iż tak jak i w innych działach umieszczone zostały w uzasadnieniach tablice wyszczególniające poszczególne rodzaje wydatków, w porównaniu do roku ubiegłego, to można stwierdzić, iż nastąpił wyraźny postęp, w stosunku do stosowanych uprzednio metod klasyfikacji, do pozwala na nieco lepszą analizę i ocenę proponowanych zadań.

Przy istniejącym dużym deficycie budżetowym i braku odpowiednich środków finansowych na projektowane, bardzo duże na ogół żądania poszczególnych resortów, oraz gospodarki samorządowej, instytucji, wybór z pomiędzy wielu tych najkonieczniejszych zadań, m.in. przekazywanych gminom i miastom jest sprawą wielkiej wagi. Przedstawienie propo-

---

<sup>4</sup> Patrz Ustawa budżetowa na rok 1996. Uzasadnienie, t. I, s. 311 i n.

nowanych zadań według klasyfikacji bardziej dziś zbliżającej się do zasad stosowanych przy klasyfikacji funkcjonalnej pozwoli może nieco lepiej ocenić i wybrać najbardziej korzystne warianty, zmniejszając po części ogólny deficyt budżetowy.

2. Nie można nie podnieść, iż w obecnej ustawie zawarte zostały wcześniej już uchwalone bardzo zastrzone fiskalnie duże obciążenia podatkowe. Pozwoliło to w określonym stopniu właśnie zbilansować część wydatków. Podatki od dochodów osobistych wzrosły z 22,3 mld zł do 30 mld zł, to jest o 33%, przy uwzględnieniu inflacji zwiększą się o 15%. Także podatki pośrednie wykazują znaczny wzrost powyżej inflacji, wzrosły z 35,8 mld zł do 47 mld zł tj. o 31%. Nasuwa się na marginesie uwaga, iż tak duże obciążenie fiskalne, może odbić się niekorzystnie.

Podatnicy będą się po części starać uciekać różnymi drogami od opodatkowania, zwiększając w ten sposób między innymi szarą strefę, która i tak jest duża. Może to również, grozić likwidacją niektórych przedsiębiorstw, a przez to odbić się niekorzystnie na wielkości podstawy opodatkowania, powodując spadek koniunktury i inne niekorzystne przejawy społeczne i gospodarcze. Nie przyczyni się z pewnością do rozwoju gospodarki rynkowej i prywatyzacji. W sumie może to przynieść zmniejszenie przewidywanych dochodów, które zostały zaplanowane na bardzo wysokim fiskalnie poziomie, który nie wiadomo czy będzie mógł być zrealizowany a co za tym idzie może to odbić się niekorzystnie na wielkości przewidywanych na rzecz samorządów udziałów, ograniczając tym samym ich sytuację finansową.

O ile przyjmie się jednakże, iż dochody budżetowe ukształtują się na poziomie przewidywanym a zakładana przez rząd inflacja ukształtuje się na poziomie 17%, choć wiadomo z praktyki, iż może z różnych powodów ukształtować się wyżej, to niezbędne są różnego rodzaju korekty w zakresie wydatków. Dla utrzymania założonego poziomu niewielkiego tylko zmniejszenia deficytu, a przez to „napiętego” bardzo budżetu, należałoby szukać możliwości zmniejszenia, lub też co najmniej zrjonalizowania i oszczędnego realizowania szeregu wydatków budżetowych zarówno centralnych jak i lokalnych.

3. Nasuwają się także inne refleksje związane z koniecznością zmniejszania deficytu budżetowego. W prawie budżetowym, przewidziana została możliwość tworzenia różnego rodzaju rezerw. Stanowi o tym art. 4 ustalając, iż w budżecie tworzy się ogólną rezerwę budżetową na wydatki nieprzewidziane do wysokości 1% wydatków budżetu. Jednocześnie zostało też dopuszczone tworzenie rezerw celowych na wydatki, których szczegółowy podział był w okresie uchwalania budżetu niemożliwy a także na co wskazuje się *expressis verbis*, w p. 3 i 4 art. 4, można jest tworzyć rezerwy celowe na różne inne wypłaty w tym poręczenia, wypłaty wynikające z wymagalnych roszczeń Skarbu Państwa, oraz na niezbędne uzupełnianie subwencji ogólnych dla gmin. Ta ostatnia gwarancja ma duże znaczenie dla gospodarki samorządowej.

Z tych możliwości w ustawie budżetowej na rok 1996 szeroko skorzystano. W ustawie budżetowej ustalono w art. 22 rezerwę budżetową w wysokości 9.000.000 zł. Mieści się ona w ustalonej normie prawa budżetowego.

Natomiast w art. 23 ustawy zapreliminowano wiele, chyba za wiele, rezerw celowych - dla gospodarki samorządowej i tak w wysokości 62.700 tys. zł na dofinansowanie inwestycji infrastruktury na zadania własne gmin oraz w wysokości 34.400 tys. zł przeznaczone na dotacje na dofinansowanie inwestycji określonych w regionalnych programach restrukturyzacyjnych.

Tego rodzaju rezerwy nie mieszczą się *expressis verbis* w ustalonych kryteriach art. 4 ustawy o prawie budżetowym. Można by było jednakże w pewnym stopniu uznać ich zasadność ponieważ dotyczą one dofinansowania inwestycji infrastrukturalnych w gminach zagrożonych wysokim bezrobociem strukturalnym, w których czynnik niepewności i zagrożenia jest duży.

Natomiast rezerwa w pozostałej części ujęta w p. 2 art. 23 ma stałą, określoną wielkość, bo wynika z programów restrukturyzacyjnych. Można by więc powątpiewać, czy istnieją dostateczne przesłanki dla tworzenia tej rezerwy.

Ze względu na wahania cen i koniunktury jakie występują w naszej gospodarce można by przyjąć, iż rezerwy są niezbędne w praktyce. Tym niemniej nie mieszczą się one w pełni w wyżej wymienionych kryteriach prawa budżetowego, a powiększają i tak duży deficyt budżetowy.

Dotacji przedmiotowych na różne cele przewidziano w ustawie budżetowej bardzo dużo i to na różne cele zarówno w budżecie centralnym, jak i lokalnym (por. art. 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 i 19). Ich charakter i znaczenie są bardzo różne. Nie w tym opracowaniu oceniać ich zasadność ekonomiczną. Uderza jedynie fakt, iż jest ich wiele. Wśród dotacji 6 pozycji art. 10, 11, 12, 13, 14, 15, a częściowo i art. 17 dotyczą finansowania gmin.

Fakt, iż przyznaje się wiele form dotacji przedmiotowych na rzecz gmin i miast można ocenić pozytywnie, widząc w tym przejaw decentralizacji. Tym niemniej nie może nie budzić szeregu wątpliwości forma i wymogi stosowane w odniesieniu do dotacji przedmiotowych.

Zarówno zadania, jak i ich wielkość oraz forma i warunki wykorzystania ustalone są bowiem centralnie. Gminy i miasta otrzymujące daną dotację, muszą ją zużytkować zgodnie z jej przeznaczeniem, a środki niewykorzystane zobowiązane są zwrócić. Samodzielność organów lokalnych w tym przypadku jest ograniczona. Rola ich sprowadza się głównie do pozycji wykonawców. Nie można więc uznać za adekwatną realizację zasady decentralizacji, z którą immanentnie nie łączy się autonomia i samodzielność. Jest to raczej forma dekoncentracji administracji gospodarki lokalnej.

Należałoby postulować aby w przyszłości mniej było dotacji przedmiotowych ograniczających samodzielność gmin i miast, a w zamian tego ustalić szerszy katalog dochodów

własnych oraz udzielać subwencji oraz udziałów, które to formy nie ograniczają samodzielności jednostek lokalnych.

Rezerwy w budżecie, stanowią na ogół korzystną formę. Zapewniają one odpowiednie zabezpieczenie zadań oraz umożliwiają swobodne decyzje w zakresie zadań, których z góry przewidzieć wszystkich było niepodobna.

Można jednakże powątpiewać, czy tworzenie tak wielu rezerw o charakterze głównie dotacyjnym jest wskazane, przy istniejącym dużym deficycie budżetu państwa.

Tworzenie rezerw, blokując określone środki finansowe, odbija się na wielkości deficytu, który odwrotnie powinien być różnymi metodami zmniejszony. Warto by dokonać analizy merytorycznej poszczególnych dotacji, biorąc pod uwagę ich ważność i aspekty niepewności ustalanych wielkości i preliminowanych zadań.

4. Szczególną pozycję zajmują wśród tych różnych form dotacyjnej pomocy finansowej subwencje ogólne dla gmin. Są one *expressis verbis* przewidziane w ustawie o samorządzie terytorialnym i finansowaniu gmin.<sup>5</sup> Stanowią one, odwrotnie niż dotacja obwarowane szeregiem wymogów, jedną z nielicznych form subwencjonowania opartego o obiektywne kryteria. Mają one zapewnić wyrównanie niedoborów dochodów własnych nie naruszając samodzielności działania gmin.

Tego rodzaju subwencje, zgodne są z art. 9 ust. 7 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego ratyfikowanej przez Polskę.<sup>6</sup>

Należy więc stwierdzić, iż szczególnie istotne znaczenie dla gospodarki lokalnej mają, moim zdaniem, właśnie subwencje ogólne. Są to bowiem te nieliczne formy pomocy finansowej, które nie ograniczają samodzielności gmin i miast, uzupełniając w formach niejako obiektywnych za małe z reguły własne lokalne dochody podatkowe.

Subwencje ogólne zostały przewidziane jako forma finansowania zarówno w ustawie o samorządzie terytorialnym, jak i w ustawie o finansowaniu gmin. W projekcie ustawy budżetowej na rok 1996 subwencje ogólne<sup>7</sup> zostało ustalone w wysokości na pozór znacznej. Wzrost w stosunku do roku 1995 jest bowiem czterokrotnie większy, niż w 1995 roku. Wynika to jednakże, na co wskazują projektodawcy głównie z tego tytułu, iż w poprzednim roku subwencje ogólna nie obejmowała subwencji oświatowej, która ówczesnie była finansowana bezpośrednio przez Ministerstwo Edukacji. Obecnie wielkość subwencji ogólnej ukształtowana została w wysokości 7,5% planowanych wydatków budżetu państwa. Bierze się wskaźnik (ponad 150% w skali kraju) dochodów podatkowych na jednego mieszkańca. Z tej łącznej wielkości wydzielono subwencję na zadania oświatowe, która wynosi 6,6% planowanych dochodów budżetu państwa. Przy czym jeszcze z tej sumy 0,5% przeznacza się na rezerwę

<sup>5</sup> Por. ustawa z dnia 8 marca o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95/1990 z dalszymi zmianami oraz ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin (Dz. U. nr 129, poz. 600/1993 z dalszymi zmianami).

<sup>6</sup> Por. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. Nr 124, poz. 607/1994) ratyfikowana w dniu 14 lipca 1994 r. przez Rzeczypospolitą Polską (Dz. U. Nr 124, poz. 608/1994).

<sup>7</sup> Por. Ustawa budżetowa na rok 1996, Uzasadnienie, t. I, s. 299 i n.

będącą w dyspozycji Ministra Finansów, po zaciągnięciu opinii Ministra Edukacji Narodowej oraz Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. W sumie więc ogólna subwencja, którą dowolnie mogą gminy i miasta przeznaczać na finansowanie zadań samodzielnie przez nie ustalonych, ukształtowana została na poziomie niewielkim bo zaledwie 0,9% ogółu dochodów budżetu państwa. Budzi zdziwienie jednocześnie iż zastosowano w tym przypadku odniesienie do dochodów a nie wydatków, co stanowiło by znacznie bardziej zasadne kryterium.

Tą niewielką w końcu sumą, nie mogą jednak także w pełni dowolnie dysponować gminy, bowiem z kwoty subwencji ogólnej wyodrębniono rezerwę w wysokości 5% od całości subwencji tj. sumy 984.481 tys. zł - w wyniku tego subwencja ogólna jest niewielka i wynosi 0,9% całości dochodów budżetu państwa. Z tego nadto kwota równa 4/5 rezerwy, została przeznaczona na zwiększenie subwencji ogólnych dla tych gmin, które nie są objęte subwencją wyrównawczą, a w których wystąpił w I półroczu 1996 r. znaczny spadek udziałów gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych. Rezerwą tą podobnie jak rezerwami innymi dysponuje bezpośrednio Minister Finansów, po zasięgnięciu jedynie opinii ze strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Subwencja ogólna, wtedy kiedy była po raz pierwszy ustanowiona w ustawie o samorządzie terytorialnym, miała zgodnie z art. 54 ust. 1 p. 3, być ustalona, zgodnie z art. 55, według zobiektywizowanych kryteriów. Kryteria te zostały określone kolejnymi ustawami. Najpierw kryteriów tych było więcej, w ustawie z 1993 roku zmieniono dotychczasowe formy ustalania kryteriów wprowadzając metodę obliczania subwencji według specjalnego przelicznika, m.in. uzależnionego od podziału należnych podstawowych dochodów podatkowych (art. 14 i n. ustawy o finansowaniu gmin) w stosunku do liczby mieszkańców.

Tylko na podstawie szacunku płynącego z danych empirycznych, można by ustalić, czy dobrze zostały dobrane tak zwane kryteria obiektywne, i czy odpowiadają one oczekiwaniom, które po takich formach budowy subwencji obiektywnych się spodziewano.<sup>8</sup> Niezależnie jednakże od oceny adekwatności kryteriów stosowanych dla obliczenia subwencji ogólnej, nie można nie podnieść zastrzeżenia, iż relatywnie niska wielkość tej części subwencji, o której mogą samodzielnie decydować gminy, nie daje większego pola manewru dla jednostek lokalnych. Suma bowiem przeznaczona na subwencję ogólną, po wyłączeniu części na finansowanie szkolnictwa, jest bardzo niewielka. Przekraczają ją wielokrotnie dotacje przedmiotowe, udzielane na ściśle określone cele, co świadczy o zachodzącej dalej w naszym systemie centralizacji metod zarządzania.

Nasuwa się także i inna refleksja krytyczna. Subwencja ogólna, miała w założeniu spełniać rolę obiektywnej formy finansowania, w znacznej części wbrew pierwotnym założeniom zmieniła się w dużym stopniu w subwencję wyrównawczą, która przy zaistnieniu określonych

---

<sup>8</sup> Por. T. Dębowska-Romanowska, *Zagadnienia prawne wydatków publicznych na rzecz osób trzecich*, Łódź 1993, s. 73 i n., N. Gajl, *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, Warszawa 1993, s. 265 i n.

okoliczności, o ile np. wskaźnik podstawowych dochodów przekracza 150% wskaźnika dla wszystkich gmin, nadwyżka winna być przez gminy zwrócona. Przewiduje się w związku z tym, iż w 1996 roku będą miały miejsce wpłaty z tego tytułu różnych gmin w wysokości 65.280 tys. zł.

Poprzez zastosowanie obowiązku zwrotu nadwyżek, zmienił się charakter, a co za tym idzie i istota subwencji obiektywnej, przekształcając się w subwencję o charakterze wyrównawczym. Nie negując w ogóle w warunkach deficytowego budżetu roli subwencji wyrównawczych, umożliwiających dostosowanie pomocy udzielanej w stosunku do potrzeb poszczególnych gmin, trzeba stwierdzić, iż nie jest to metoda, która powinna być często stosowana. Łamie ona bowiem zalety subwencji obiektywnej.

Warto tu dokonać porównania z ustaleniami w tym przedmiocie z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego, którą Polska przyjęła w 1993 roku, jej ustalenia stały się więc w znacznym stopniu wiążące. Istotne są w tym przedmiocie ustalenia art. 9 ustalającego zasady finansowania społeczności lokalnej. Po pierwsze, ustala się, iż społeczności lokalne, powinny posiadać własne wystarczające zasoby finansowe zapewnione w Konstytucji, którymi dysponować mogą swobodnie w ramach swych uprawnień.

Tej pierwszej części założeń, gospodarka lokalna w Polsce dotąd nie odpowiada. Tak zwane dochody własne płynące z lokalnych podatków i opłat, są niewystarczające w stosunku do potrzeb i stale przekazywanych jednostkom lokalnym dużych zadań. Z tego też względu dotacje, udziały i inne formy dochodów wyrównawczych są nieuniknione w praktyce. O tego rodzaju procedurach wskazujących na konieczność stosowania różnych działań zmierzających do skorygowania skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także ponoszonych wydatków stanowi art. 9 ust. 5. Jednakże równocześnie ustala się *expressis verbis*, iż procedury tego rodzaju finansowania, nie powinny ograniczać swobody podejmowania przez społeczności lokalne decyzji. Także i następny p. 6 art. 9 wskazuje, iż subwencje przyznawane, powinny być przeznaczane na sfinansowanie specyficznych projektów. Jednakże przyznanie subwencji, nie może zagrażać podstawowej wolności społeczności lokalnej do prowadzenia własnej polityki w zakresie przyznawanych jej uprawnień. Nadto w ostatnim punkcie 8 ustala się, iż dla sfinansowania inwestycji, społeczności lokalne powinny mieć dostęp do krajowego rynku kapitałowego, w granicach ustalonych prawem.

Z przytoczonych zasad, można wyciągnąć generalny wniosek, iż dotacje o charakterze przedmiotowym powinny być udzielane tylko wtedy, gdy są one niezbędne, a ich wykorzystanie nie powinno ograniczać autonomii organów lokalnych. W aspekcie niezbędnej swobody gospodarowania, znacznie lepsze efekty przynoszą konstrukcje subwencji ogólnych, które nie ograniczają samodzielności jednostek lokalnych. Ich charakter jest zgodny z zasadami ustalonymi w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego, dlatego też należałoby postulować aby w przyszłości tego rodzaju subwencje a także nie ograniczające samodzielności udziały w podatkach państwa, stanowiły podstawowe źródło dofinansowywania gospodarki



lokalnej. Same udziały powinny jednakże zostać oparte na bardziej obiektywnych kryteriach. Dotychczasowe wielkości udziałów ustalone w treści ustawy o finansowaniu gmin jako 15% we wpływach w podatku dochodowym od osób fizycznych i 5% we wpływach w podatku dochodowym od osób prawnych, były w poszczególnych latach korygowane i różnicowane, idąc w kierunku niejako dostosowywania tych wielkości w stosunku do potrzeb. Nie jest to metoda właściwa, należałoby porzucić metody wyrównawcze podwyższania lub zmniejszania podstawowych wielkości stałych i procentowych na rzecz metod obiektywnych określania wielkości udziałów. Nasuwa się jeszcze jedna uwaga krytyczna. Urzędy Skarbowe dokonują same bezpośrednio przekazywania udziałów. Niestety wielkość udziałów jest nieznaną, nie ujętą w budżecie państwa. Zaciemnia to właściwy obraz dofinansowywania gospodarki lokalnej.

## **II. Działalność pozabudżetowa gmin**

1. Zgodnie z zasadami decentralizacji, jednostki budżetowe zarówno administracji centralnej, jak i lokalnej są uprawnione do tworzenia różnego rodzaju środków specjalnych, zakładów pomocniczych, zakładów budżetowych oraz funduszy. Są to wyraźnie struktury, które zostały w określony sposób wyodrębnione z ogólnego reżimu gospodarki budżetowej po to, aby stworzyć warunki bardziej ekonomicznego i elastycznego gospodarowania, niż by to wynikało z rachunkowych procedur stosowanych przy prowadzeniu budżetowej gospodarki brutto.

Szczególne rolę odgrywają w gospodarce lokalnej fundusze terenowe. Jest ich na ogół wiele. Powstają one ze środków różnych podmiotów i mają różne cele działania. Pozwala to na korzystne finansowanie szeregu wspólnych zadań, w których koszty według ustalonego udziału ponoszą poszczególne podmioty tworzące wspólnie fundusz.

W budżecie na rok 1996 w załączniku 6 do ustawy budżetowej na rok 1996 ujęte zostały fundusze powiązane z budżetem państwa. Nie są tym załącznikiem z natury rzeczy, objęte fundusze o charakterze terytorialnym. Ich powiązanie ma miejsce bowiem bezpośrednio z budżetami lokalnymi różnych jednostek lokalnych mających wspólne interesy.

Współcześnie, granice administracyjnie wytyczone dla jednej gminy, są zwykle za małe i nie obejmują realizacji zadań przekraczających granice danego terenu gminy. Często świadczone zadania i usługi, w szczególności przez gospodarczo naukowo silniejsze ośrodki, wykraczają poza ich teren, finansując naukę, zdrowie, kulturę itp. na rzecz szeregu obywateli nie mieszkających w gminie, dla których dana gmina jednak świadczy różnego rodzaju usługi. Z tego też względu, finansowanie wspólne, tego rodzaju zadań i funkcji przez szerszy krąg kilku gmin i różnych podmiotów jest bardzo korzystne. Stanowi to swoistą formę pomocy w finansowaniu dużych a istotnych zadań zmniejszając jednocześnie deficytową gospodarkę wielu jednostek lokalnych.

2. Rozważając formy pozabudżetowej działalności finansowej samorządu terytorialnego, trzeba zwrócić uwagę, iż w ustawie o finansowaniu gmin z 1993 r. przewidziane zostały w art. 25 możliwość emitowania przez gminę papierów wartościowych, informując jednocześnie o tym właściwą izbę obrachunkową oraz zaciąganie pożyczek i kredytów. Tego rodzaju uprawnienia zgodne są z art. 9 p. 8 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego w zakresie dostępu do krajowego rynku kapitałowego.

Jak dotąd działalność tego rodzaju, jest w Polsce bardzo mało rozwinięta. Rynek papierów wartościowych dopiero się tworzy. Można jednakże przypuszczać, iż w miarę rozwijania się rynku kapitałowego, różne formy wypuszczania przez organy samorządowe papierów wartościowych a w tym akcji i udziałów, będzie coraz szerzej wykorzystywane, stając się dobrą formą uzupełnienia lokalnych zasobów finansowych.<sup>9</sup>

Analizując problematykę lokalnych finansów pozabudżetowych, nie można nie zwrócić uwagi na jeszcze jeden możliwy aspekt tego rodzaju finansowania w zakresie gospodarczym. Jest to możliwość powoływania przez samorząd terytorialny, przedsiębiorstw lokalnych. Niestety jest to tematyka, bardzo niepopularna. Wiele jest jej przeciwników, co swego czasu także ujawniło się w sejmie, podczas uchwalania ustawy o samorządzie terytorialnym.

Według przyjętego ówczesnie niejako kompromisowego zapisu, w art. 9 ust. 2 stanowi się, iż gmina oraz inna komunalna osoba prawna, może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, jeżeli wymagają tego względy społeczne. Jest to więc działalność o charakterze wyjątkowym, ale dopuszczalna.

Biorąc pod uwagę ogólne sformułowanie celu społecznego, można jest domniemywać, iż poszczególne gminy, będą mogły samodzielnie decydować o rozpoczęciu lub włączeniu się do działalności gospodarczej, o ile jest ona uzasadniona i potrzebna w terenie.

Tym niemniej już w projekcie ustawy o samorządzie powiatowym, w art. 4 znalazł się zapis niestety nie pozwalający na podejmowanie nawet wyjątkowe działalności gospodarczej. Przyjęto zasadę, iż powiat nie może prowadzić działalności gospodarczej, wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.<sup>10</sup> Zaproponowany został niestety bardzo tradycyjny zapis, nawiązujący do klasycznych rozwiązań bardzo ograniczających formy działania gospodarki lokalnej, sprowadzając je do ram gospodarki komunalnej. Jest to wyraźny krok wstecz, w zakresie unowocześnienia gospodarki lokalnej.

Tymczasem w wielu współczesnych państwach gminy prowadzą działalność gospodarczą. Wśród wielu przykładów różnych państw z Włochami na czele, warto wskazać na przykład Francję, gdzie działają od 1926 roku, a bardzo się rozwinęły po roku 1993 przedsiębiorstwa lokalne. Przedsiębiorstwa te działają w formie spółek, w których udziały posiadają jednostki lokalne. Są to tak zwane *Sociétés d'économie mixte locale* (SEML).<sup>11</sup> Jest to jedna z

<sup>9</sup> Por. szerzej N. Gajl, *Gospodarka budżetowa w świetle prawa porównawczego*, Warszawa 1993, s. 305 i n.

<sup>10</sup> Patrz projekt ustawy o samorządzie powiatowym - Druk Sejmowy nr 295/94.

<sup>11</sup> Por. szerzej J. C. Michel, *Les sociétés d'économie mixte locale*, Paris 1990, s. 164 i n.

ciekawych form spółek mieszanych, najczęściej akcyjnych, w których obok kapitałów lokalnych, występują kapitały prywatne. Stosuje się do nich przepisy prawa handlowego. Wyniki finansowe tych spółek są na ogół pozytywne. Przy czym, co warto jest podkreślić udział kapitału jednostek lokalnych wynosi na ogół ponad 51%, co pozwala im na odgrywanie roli wiodącej, decydującej o szeregu sprawach w imię interesu lokalnego.

Powstaje pytanie, dlaczego nie można zastosować podobnego modelu w Polsce? O ile przedsiębiorstwa, lub też udział gminy w spółce już działającej jest uzasadniony względami gospodarczymi i społecznymi, to co stoi na przeszkodzie, aby przedsiębiorstwo lokalne, obok wielu innych także działało.

Trzeba skonstatować, iż model gospodarki rynkowej, dopuszcza działanie różnego rodzaju przedsiębiorstw, pod warunkiem, iż są one konkurencyjne i osiągają dobre rezultaty. Występujące na rynku przedsiębiorstwa lokalne, powinny stać się organizacjami nowoczesnymi, działającymi nie tylko, jak to miało miejsce dawniej w przypadku typowych przedsiębiorstw komunalnych, w obrębie regionu, w oparciu o lokalny surowiec i ręce do pracy, ale jako nowoczesne przedsiębiorstwa działające w przekroju całego kraju i dobrze radzące sobie z konkurencją. Przy takich założeniach przedsiębiorstwa lokalne, działające w formie różnych spółek, mogą przynieść wymierne korzyści gospodarcze, a nadto przysporzyć dodatkowych dochodów budżetowych, zmniejszając istniejące na ogół niedobory finansowe budżetów lokalnych. Przemawia to za rozwijaniem działalności lokalnych spółek mieszanych, które mają długą tradycję w wielu krajach o gospodarce rynkowej i są dobrze postrzegane w tej roli.

3. Trzeba prowadząc rozważania nad budżetową i pozabudżetową gospodarką lokalną, powrócić do ogólnego problemu deficytu budżetu państwa, do pogłębiania którego przyczynia się też gospodarka lokalna.

Zapreliminowany na rok deficyt budżetowy jest duży. Deficyt budżetu państwa z 1995 r. szacowany był w wysokości 8.150,0 mln zł (patrz t. I. str. 393 i n.), co wynosiło w relacji do produktu krajowego brutto 2,9%.

Na rok 1996 planowany deficyt budżetu jest większy w cyfrach absolutnych niż w roku 1995. Wynosić ma 9.500 mln zł tj. 2,8% przewidywanego produktu krajowego brutto. Finansowanie krajowe deficytu przewiduje się iż wyniesie 11.493,8 mln zł, co wynosi 3,3% produktu krajowego brutto. Natomiast finansowanie zagraniczne deficytu, odwrotnie niż w roku 1995 będzie ujemne i wyniesie 11.993,8 mln zł, co stanowi 0,5% produktu krajowego brutto. Nie są to wyniki zadowalające i optymistyczne. Budzą one wiele obaw choć przedstawiony budżet teoretycznie przy dobrym układzie wszystkich założonych warunków i okoliczności może, jak na to wskazuje Ministerstwo Finansów się zbilansować. Z punktu widzenia prawnego, nie nastąpiło przekroczenia prawa, bowiem normatywnie nie ustala się w prawie budżetowym jego górnych granic, ani też nie operuje się pojęciem tzw. nadmiernego deficytu.

Natomiast w odniesieniu do budżetów lokalnych, przewidziany został w art. 57 ustawy o samorządzie terytorialnym obowiązek sporządzania budżetów zrównoważonych. Oznacza to,

iż należy realizować wydatki i zadania wyłącznie w granicach własnych i wyrównawczych dochodów. Może więc powstać „deficyt”, ale tylko w formie jedynie braku faktycznych dostatecznych środków na finansowanie potrzeb gospodarki lokalnej. Formalnie jednakże deficyt nie będzie wykazany, a budżet będzie odpowiadał teoretycznej zasadzie równowagi. Tym nie mniej wiele ważnych zadań nie będzie mogło być zrealizowanych.

Stan deficytu budżetowego państwa należy natomiast skonfrontować z przepisami dotyczącymi deficytów budżetowych i kryteriów konwergencji ustalonych normatywnie. W traktacie o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej,<sup>12</sup> w szczególności w art. 92 - do 109, a także w wydanych w tej materii protokołach z roku 1984 ustala się normy dotyczące deficytu budżetowego.<sup>13</sup>

Reguły te stosowane są i obowiązują przede wszystkim państwa członkowskie. Tym niemniej biorąc pod uwagę również starania Polski, aby zostać członkiem tej Unii należałoby aby już dziś rozwiązania prawne ujęte w budżecie polskim były zharmonizowane, lub co najmniej w niewielkim tylko stopniu odbiegały od norm stosowanych w Unii Europejskiej.<sup>14</sup>

Rozpocząć należy przede wszystkim od treści art. 104c. Wynika z niego *expressis verbis* bowiem zasada, iż państwa członkowskie mają unikać nadmiernego deficytu budżetowego. W tym zakresie Komisja kontroluje zmiany sytuacji budżetowej i wysokości długu publicznego w państwach członkowskich, badając czy nie dochodzi do rażących błędów i nadmiernych deficytów.

Interpretacja szczegółowa zawarta jest w określeniu zawartym w dalszej części ust. 2 art. 104c w którym stwierdza się, iż badając przestrzeganie dyscypliny budżetowej, stosuje się następujące kryteria: po pierwsze, czy stosunek planowanego lub rzeczywistego deficytu do produktu krajowego brutto nie przekracza wartości bazowej, chyba że stosunek ten, znacznie i stale malejąc osiągnął poziom zbliżony do wartości bazowej, lub przekroczenie wartości bazowej ma charakter wyjątkowy i tymczasowy a stosunek pozostaje zbliżony do wartości bazowej.

Komisja bada także czy stosunek zadłużenia publicznego do produktu krajowego brutto nie przekracza wartości bazowej, chyba że stosunek ten maleje w wystarczającym stopniu i zbliża się do wartości bazowej w zadowalającym tempie.

Wartości bazowe i ich wykładnia zostały uchwalone w protokole stanowiącym załącznik do Traktatu. Ustalono w art. 1, iż wartości wynikające z art. 104c p. 2 - a więc wartość bazowa wynosi: I. 3% dla wskaźnika planowanego lub rzeczywistego deficytu państwa w stosun-

<sup>12</sup> Por. Traktat o utworzeniu wspólnoty Europejskiej z 1957 r. z dalszymi zmianami - *Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty i Orzecznictwo* (red. W. Czaplński, R. Ostrihansky, A. Wyrozumska), Warszawa 1994, s. 47 i n.

<sup>13</sup> Por. *Protocol on the excessive deficit procedure*, Official Journal of the European Communities nr C 191/84 oraz *Protocol on the convergence criteria referred to in Article 109 of the Treaty establishing the European Community*, Official Journal European Community nr C 191/84.

<sup>14</sup> Por. Układ Europejski ustanawiający Stowarzyszenie między Rzeczypospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z drugiej strony (podpisany 16 grudnia 1991 wszedł w życie 1 lutego 1994 r. (Dz. U. Nr 11, poz. 38/1994).

ku do dochodu narodowego brutto w cenach rynkowych oraz II. 60% dla wskaźnika długu państwa w stosunku do dochodu narodowego brutto w cenach rynkowych.

Z treści protokołu płynie także i pewna wykładnia dla interpretacji samego deficytu. W art. 2 stanowi się bowiem, iż deficyt oznacza pożyczki netto, zgodnie z definicją Europejskiego Systemu Zintegrowanych Rozliczeń Ekonomicznych.

Z brzmienia art. 104c ust. 3 wynika, iż w przypadku niespełniania wymagań i niedostoso-  
sowania się budżetu do obydwu kryteriów lub nawet tylko jednego z nich, Komisja przygo-  
towuje odpowiednie sprawozdania i stosuje różne dyrektywy.

Jak widać ze wskazanych przepisów, w ramach Unii Europejskiej, deficyt budżetowy, zgodnie zresztą z teorią postkeynesowską, dotąd w wielu krajach uznawaną jest dopuszczalny. Natomiast dba się o to, aby deficyt ten był ustalany w sposób racjonalny i nie przekraczał dopuszczalnych norm.

W Polsce deficyt budżetu państwa na rok 1996 zapreliminowany został w wysokości 9.500,0 mln zł. Stanowi to 2,8% przewidywanego na rok 1996 produktu krajowego brutto. Można więc założyć, iż obliczenia dokonane przez Ministerstwo Finansów opierają się na metodach szacunku stosowanego w państwach Unii Europejskiej a więc liczonego w stosunku do dochodu narodowego brutto w cenach rynkowych. W tym przypadku wielkość deficytu mieści się w normach europejskich.

Można w sumie stwierdzić, iż zarówno deficyt budżetowy za rok 1995, ukształtowany w wysokości 2,9%, jak i preliminowany na rok 1996 w wysokości 2,8% nie przekraczają 3% wskaźnika ustalonego w Unii jako górna granica dopuszczalnego deficytu. Trzeba przy tym jednakże przyjąć, iż założenia Ministerstwa Finansów opierające się na prawidłowo założonej stopie inflacji, która nie wzrośnie do końca roku 1995, no i zgodnie z preliminarem prawidłowo przebiegać będzie założone wykonanie budżetu na rok 1996. Zagrożenia w zakresie wykonania budżetu w relacjach ustalonych są niestety duże, a sam budżet jest bardzo napięty.

Należy nadto uwzględnić, iż art. 104c wraz z protokołem przewiduje również konieczność utrzymania zadłużenia publicznego na odpowiednim poziomie nie przekraczającym 60% produktu krajowego brutto. Wymaga to porównania z budżetem polskim. Wielkości podane przez Ministerstwo Finansów wskazują, że dług publiczny (suma długu krajowego i zagranicznego) na koniec roku 1996 osiągnie poziom 55,1% produktu krajowego brutto.<sup>15</sup> Mieści to się więc także w zasadzie w przedziale przewidywanej granicy. Nie jest tymi danymi jednakże objęty samorząd terytorialny. Toteż nie można się do tych wielkości szczegółowo ustosunkować i ocenić podział deficytu i jego wielkość występującą w stosunku do różnych jednostek, a w tym do gmin i miast, którym bardzo często środków na różne zadania brakuje.

Na podkreślenie zasługuje zaznaczająca się tendencja spadkowa relacji długu publicznego w stosunku do produktu krajowego brutto. W 1994 roku dług ten wynosił 70,4%, na koniec 1995 roku przewidziano 61,1%, zaś na koniec 1996 roku, jak wyżej wskazano 55,1% w

<sup>15</sup> Ustawa budżetowa na rok 1996. Uzasadnienie, t. I, str. 440.

stosunku do produktu krajowego brutto. Jest to więc tendencja zgodna teoretycznie z zaleceniami Unii Europejskiej zakładającymi konieczność zmniejszenia zadłużenia.

4. Nie można nie zauważyć, iż deficyt, który występuje w tegorocznym budżecie, w określonym stopniu wywołany jest i pogłębiany poprzez licznie udzielane z budżetu różnego rodzaju dotacje, m.in. na rzecz samorządu terytorialnego, pogłębione nadto tworzeniem różnych rezerw w zakresie prelimitowanych dotacji.

Dotacje przewidziane w budżecie na rok 1996 jak i rezerwy z tego tytułu tworzone są bardzo liczne. Powstaje w tym przedmiocie istotne pytanie, na ile mieszczą się one w normach i rozwiązaniach prawnych Unii Europejskiej.

W tym zakresie ważne są w szczególności postanowienia art. 92 Traktatu. Wskazuje się w tym artykule przede wszystkim bowiem, iż pomoc świadczona przez państwo bez względu na formę, nie może być niezgodna z zasadami wspólnego rynku, poprzez uprzywilejowanie określonych przedsiębiorstw lub gałęzi produkcji.

Uważa się z kolei za zgodną z zasadami wspólnego rynku pomoc: 1) o charakterze socjalnym, i ile jest ona udzielana, bez dyskryminowania ze względu na pochodzenie towarów, 2) pomoc w celu likwidacji szkód katastroficznych, lub nadzwyczajnych zdarzeń.

Inne ustalenia mają też formę pozytywną. Uznane za zgodne z zasadami wspólnego rynku może być: a) pomoc w celu wspierania rozwoju regionów, w których poziom życia jest niski, lub są zagrożone bezrobociem, b) pomoc w celu wspierania ważnych projektów w interesie ogólnoeuropejskim, lub mającym na celu zapobieżenie zaburzeniom gospodarki, c) pomoc w rozwoju pewnych dziedzin gospodarki, lub pewnych obszarów gospodarczych, pod warunkiem, że nie zmieni ona warunków handlu w zakresie sprzecznym z ogólnym interesem, d) pomoc we wspieraniu kultury i ochrony dziedzictwa kulturowego, pod warunkiem, iż nie narusza ona warunków handlu i konkurencji we Wspólnocie, w sposób spreczny ze wspólnym interesem. Mogą być stosowane nadto także inne formy pomocy, o ile Rada podejmie je kwalifikowaną większością głosów. Jak widać z treści art. 92 katalog i przedmiot form pomocy ustalone zostały szeroko. Dotyczą bowiem bardzo różnych przedmiotowo form działania i nie są ograniczone limitami.

Dotacje prelimitowane w budżecie polskim na rok 1996, mieszczą się w zasadzie w tych kategoriach i ustaleniach Unii Europejskiej. Dotacje ujęte w art. 11, 12, 13 projektu budżetu dotyczą dofinansowania gospodarki lokalnej, odpowiadają więc założeniom punktu a).

Natomiast dotacje ujęte w art. 17 służą finansowaniu procesów biologicznych w rolnictwie i pomocy rolnictwu, mieszcząc się z kolei m.in. w punkcie b). Podobny po części cel wspomagania ludności mają dotacje ujęte w art. 16 przyznawane spółdzielniom, w tym także terenowym w formie dopłat do centralnego ogrzewania i ciepłej wody, a także na usuwanie wad technologicznych.

Proponowane zaś w art. 18 dotacje dla spółdzielni, mieszczą się w punkcie zarówno b) jak i c) podobnie jak i dotacje podmiotowe dla PKP ujęte w art. 21.

Inne formy dotacji przewidziane zostały w art. 10 dla jednostek niepaństwowych, realizujących zadania państwowe. Załącznik nr 7 obejmujący tą formę działania nie jest jednakże dostatecznie czytelny. Nie wskazuje on na konkretne rodzaje działalności, które mają być dotowane. W założeniu słuszne są formy pokrywania działalności zlecanej, nie można się jednakże do tego rodzaju dotacji ze względu na ich ogólne określenie, merytorycznie bliżej ustosunkować i je odpowiednio zakwalifikować.

Najbardziej gospodarczy charakter, łączący się jednakże także z motywami społecznymi, mają dotacje ujęte w art. 16 ustawy budżetowej. Przewiduje się bowiem w tym artykule typowe dotacje przedmiotowe: 1) dla samochodów osobowych sprzedawanych w ramach przedpłat, 2) do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych, 3) dla kolejowych przewozów pasażerskich w komunikacji krajowej, oraz 4) dla autobusowych przewozów pasażerskich w komunikacji krajowej międzymiastowej, a także 5) dopłaty do produkcji specjalistycznych podręczników szkolnych i akademickich.

Są to formy pomocy, częściowo wykorzystywane również w gospodarce lokalnej. Ich znaczenie jest w związku z tym nie tylko typowo gospodarcze, ale i spowodowane w znacznej części motywami społecznymi, co występuje silnie w szczególności w odniesieniu do dotacji ujętych w p. 2 i 5.

Tego rodzaju formy dotowania, łącznie z rezerwami na te cele wymagają szerszych analiz ekonomicznych, oceniających ich wpływ na ekonomię, poziom życia, rozwój gospodarki rynkowej, poziom cen, konkurencję stopień inflacji itp. Z punktu widzenia formalno-prawnego mogą one jednakże zostać zakwalifikowane jako zgodne z wytycznymi Traktatu Unii Europejskiej. Mieszczą się bowiem w zakresie zadań zmierzających do udzielania i wspierania pewnych dziedzin gospodarczych (p. c) oraz mających zapobiegać wszelkim zaburzeniom ekonomiki i gospodarki (p. b). Szukając możliwości zmniejszenia deficytu warto by było jednak przeprowadzić wielostronną analizę i ocenę ekonomiczną udzielanych dotacji, w szczególności, iż mają one i tę wadę, iż centralizują a nie decentralizują metod zarządzania.

### **III. Wnioski końcowe**

Z dokonanej analizy projektu budżetu, w szczególności w zakresie finansowania gospodarki lokalnej nasuwa się kilka spostrzeżeń i wniosków.

Po pierwsze, zachodzi wyraźna tendencja do przekazywania coraz większych ilościowo i przedmiotowo zadań na rzecz gospodarki lokalnej. Można to uznać za przejaw decentralizacji. Jednakże z tym nie łączy się w pełni zsynchronizowany z tą tendencją system finansowania gospodarki lokalnej. Pozostaje on nadal scentralizowany. Udzielane na dużą ilość zlecanych zadań dotacje, przybierają formę dotacji przedmiotowych. Związane jest z nimi szereg wymogów, do których muszą się stosować gminy wykonujące zadania zlecone. Działają one jedynie jako wykonawca zleceń. Ośrodek dyspozycji, jak i ustalanie celu dofinansowywania, jak również warunków wykonywania zadań pozostają w gestii organów centralnych.

Uważając za właściwe przekazywanie zadań w ręce organów lokalnych, które bliżej znają sprawy terenu i obywateli oraz mogą je w założeniu lepiej, taniej i oszczędniej realizować i rozwiązywać, powstaje wątpliwość czy system finansowy w tym przypadku stosowany można uznać za zdecentralizowany. Adekwatniej byłoby zaliczyć tę formę przekazywania zadań na rzecz jednostek lokalnych, jako metodę dekoncentracji zarządzania. Ma ona także dużo zalet i znana jest w administracji wielu państw. Tym niemniej nie niesie ona za sobą wzrostu samodzielności gmin i miast, elementu niezbędnego przy decentralizacji. W związku z tym nie można tej metody oceniać w pełni jako realizację decentralizacji.

Po drugie, można stwierdzić, iż kierunek i przedmiot udzielanych gospodarce lokalnej licznych dotacji omówionych wcześniej jest w zasadzie zgodny z kierunkiem i przedmiotem dotacji przewidzianych w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego. W tym aspekcie preliminowane w ustawie budżetowej na rok 1996 zadania można uznać za zasadne, a także zgodne z tendencjami występującymi w Unii Europejskiej.

Po trzecie, oceniając pozytywnie przedmiot dofinansowania gospodarki lokalnej, nie można jednakże nie podnieść zastrzeżeń związanych z brakiem samodzielności organizacyjnej i finansowej gmin i miast, wykonujących przekazane zadania i świadczących w tym przedmiocie usługi. Jest bowiem jasno postawiony w art. 9 p. 5. Karty warunek, aby przyznawanie subwencji nie zagrażały podstawowej wolności społeczności lokalnej, do swobodnego prowadzenia własnej polityki lokalnej. Tej niestety zasadzie, konstrukcje dotacji przedmiotowych nie odpowiadają.

Po czwarte, należałoby więc postulować, aby zwiększając zgodnie z procesem decentralizacji zadania własne i przedmiot działania gmin i miast, zredukować nieco dotacje, zmniejszając ich ilość i wielkość łącznie z rezerwami w stosunku do innych form dochodów własnych i wyrównawczych.

Najwłaściwszym rozwiązaniem byłoby, aby zwiększając zakres zadań przekazywanych organom lokalnym, przez centrum, równolegle zwiększyć pulę własnych środków finansowych. Jest to jednakże postulat bardzo trudny, bądź wręcz niemożliwy do zrealizowania w praktyce.

Podatki jakie uznane zostały za lokalne, nie przynoszą dostatecznych dochodów. Natomiast wszelkie inne podatki pobierane na rzecz państwa są już bardzo fiskalne. Podnieść ich w drodze m.in. wprowadzenia uzupełniającego dodatku na rzecz organów lokalnych, na przykład od dochodów ludności, co ma miejsce w wielu państwach, jest niemożliwe. Przekroczone zostały by dopuszczalne i graniczne normy obciążenia podatkowego.

Można w zamian tego proponować jednakże zwiększenie ilości subwencji obiektywnych, które oparte o dobrze dobrane kryteria mogą dobrze służyć dofinansowaniu gospodarki lokalnej. Te formy w odróżnieniu od form dotacyjnych, nie krępują samodzielności organów lokalnych, można więc je uznać za zgodne z zasadami ujętymi w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego.



Drugą z form, która ma wiele zalet i powinna być szerzej stosowana, a jest niejako coraz mniej wykorzystywana, są udziały w podatkach państwa. Jest to metoda mobilizująca organy lokalne, do sprawnego ściągania i kontroli prawidłowości poboru podatków. Od zgromadzenia odpowiednich sum zapreliminowanych zależy bowiem wielkość udziału lokalnego. Ta forma, podobnie jak i subwencja obiektywna, nie powoduje ograniczania samodzielności gmin i miast i z tego powodu warta jest szerszego wykorzystania. Odpowiada ona zasadom sformułowanym w Karcie Samorządu Terytorialnego.

Ze względu na daleko posunięte kroki zmierzające w kierunku przyjęcia Polski do Unii Europejskiej, analiza istniejącego stanu normatywnego i podejmowanie kroków zmierzających do osiągnięcia większej harmonizacji i zgodności z zasadami sformułowanymi w Unii Europejskiej, wydaje się być zadaniem ogromnie istotnym, do którego realizacji, już dziś wczasu należy się przygotować.

Po piąte, należałoby zmienić zapis istniejący obecnie w Konstytucji, w zakresie działania gospodarki lokalnej, rozszerzając treść dotychczasowego rozdziału 5. Powinny tam zostać zapisane gwarancje konstytucyjne dla gospodarki lokalnej, co czyni wiele współczesnych konstytucji.

Można zasugerować, aby w pracach nad konstytucją zostały poszerzone dotychczasowe zasady ujęte w Konstytucji, poprzez włączenie, z co się z tym wiąże zagwarantowanie: 1) zasad dotyczących zadań i struktury organizacyjnej gmin i miast, 2) określenie samodzielności prawnej i majątkowej gmin i miast, 3) ustalenie katalogu podatków i innych dochodów, a w tym opłat, uznanych za lokalne oraz 4) wskazanie na udzielane subwencje ogólne, dotacje i udziały, jako niezbędne formy zasilania gospodarki lokalnej. Stworzy to odpowiednie gwarancje, zmierzające w kierunku zbudowania w pełni zdecentralizowanego modelu zarządzania.