

## I. ARTYKUŁY

ANDRZEJ KOMAR

### PROBLEMATYKA FINANSÓW SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

W Polsce istotnego znaczenia ustrojowego nabiera powrót do samorządu terytorialnego. Rdzeniem funkcjonowania samorządu są finanse jego organów, szczególnie kwestia wyposażenia ich w odpowiednie źródła dochodów. Wypełnianie funkcji organów samorządowych determinowane jest bowiem ich możliwościami finansowymi i dlatego kwestia kształtu finansów samorządu terytorialnego nabiera tak istotnego znaczenia.

Obecnie istnieje w Polsce dwustopniowy podział organów lokalnych — na szczeblu wojewódzkim i gminnym. Samorząd tymczasem został ograniczony ustawą z marca 1990 r. do poziomu gmin, których mieszkańcy tworzą wspólnoty samorządowe<sup>1</sup>. Natomiast organy szczebla wojewódzkiego pozostają organami rządowymi w terenie. Można się zastanawiać nad politycznymi i socjologicznymi przesłankami takiego ograniczenia samorządu terytorialnego. Wydaje się, że wobec braku w Polsce ukształtowanego systemu politycznego w postaci partii politycznych i ich programów, władze państwowe nie zdecydowały się na dwustopniowy samorząd terytorialny, gdyż jego polityczna zawartość byłaby niejasna i mogłaby stanowić przeciwwagę dla centralnej administracji rządowej. Nie wdając się w relacjonowanie rozwiązań przyjętych w marcowej ustawie o samorządzie terytorialnym, należy ograniczyć rozważania do kwestii kształtu finansów samorządowych.

Jeżeli chodzi o dotychczasowe finanse lokalne — wojewódzkie i gminne, to zostały one rozdzielone między finanse państwa na szczeblu wojewódzkim i finanse samorządu na szczeblu gminnym. Finanse lokalne w Polsce nie są zatem pojęciem jednolitym i dlatego niezbędne jest ich nowe zdefiniowanie. Definicja taka powinna zostać sformułowana w przyszłej konstytucji, prawie budżetowym i w prawie o podatkach oraz opłatach.

W przyszłej Konstytucji polskiej powinny być uregulowane podstawowe kwestie z zakresu finansów państwa i finansów samorządu. Temu

<sup>1</sup> Ustawa z 8 III 1990 r. o samorządzie »terytorialnym»: Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.

zagadnieniu powinien być poświęcony odrębny rozdział. Można by podjąć próbę sformułowania katalogu zagadnień wymagających konstytucyjnego uregulowania, do których należeć powinny:

- kwestia określenia zakresu zwierzchnictwa finansowego państwa i organów samorządowych,
- zasady gospodarki budżetowej państwa i samorządu terytorialnego,
- zasady rozdziału zadań finansowanych przez państwo i samorząd,
- kompetencje w dziedzinie stanowienia o podatkach i opłatach (przez państwo i samorząd),
- zasady rozdziału źródeł dochodów między państwo i samorząd (zarówno poziome, jak i pionowe).

Trudno ocenić, w jakim stopniu potrzeba konstytucyjnej regulacji tych zagadnień jest uświadamiana w toku obecnie prowadzonych prac legislacyjnych, ale można się obawiać zbytniego skupienia na problematyce politycznej. Jednakże nie ma dobrej polityki bez poprawnego rozwiązania kwestii jej finansowania.

Jeżeli chodzi o problem zwierzchnictwa finansowego państwa i organów samorządu terytorialnego, to należy się opowiedzieć za jego rozdziałem. Niezbędne jest zarówno wyposażenie państwa, jak i samorządu w zwierzchnictwo finansowe, ale nie powinno ono stanowić źródła konfliktów i zbytnej kolizji interesów, gdyż inaczej cały kształt tego zwierzchnictwa zostanie naruszony sporami kompetencyjnymi. Równocześnie niezbędne jest dopuszczenie tzw. zadań zleconych przez państwo organom samorządu terytorialnego. Jest to istotne ze względu na niezbędny zakres jednolitości w funkcjonowaniu państwa jako całości. Zadania zlecone byłyby finansowane przez organy zlecające i z ich środków. Zadania zlecone dotyczyć powinny przede wszystkim inwestycji o podstawowym dla kraju znaczeniu. Postulat ten nie ma nic wspólnego z centralizmem działalności, lecz z jednolitością i proporcjonalnością rozwoju kraju. Trudno bowiem przyjąć skrajną tezę, że wszystko rozwiąże rynek, a państwo powinno pozostawać na uboczu. W literaturze zachodniej wyraźnie akcentuje się okoliczności, w których zawodzi rynek lub państwo, co wymaga przyjęcia rozwiązań kompromisowych, opartych na uprzednio przeprowadzonych analizach.

Wyraźnego określenia wymaga treść kompetencji finansowych organów państwa i samorządu. Można je określić szczegółowo lub ogólnie, że to, co nie należy do organów państwa, należy do samorządu. Zarazem należy mieć świadomość, że każda z przyjętych regulacji nie będzie w pełni satysfakcjonująca i może stanowić źródło sporów między organami państwa i samorządu. Rozstrzygnięciem tych sporów powinien zajmować się Trybunał Konstytucyjny, gdyż mają one charakter ustrojowy.

Ustrojowe znaczenie ma rozdział źródeł dochodów między państwo i samorząd. Przyszła Konstytucja powinna przyjąć zarówno zasadę roz-

działu, jak i partycypacji. W pierwszym przypadku byłyby określone źródła dochodów przypadających wyłącznie budżetowi państwowemu i budżetom samorządowym. W drugim przypadku chodzi o źródła dochodów, w których partycypuje zarówno państwo, jak i samorząd. Niezwykle istotne znaczenie ma określenie kryteriów partycypacji państwa i samorządu, gdyż stanowi to zawsze źródło sporów. Ogólne kryteria partycypacji wymagają konstytucyjnego określenia. Pośród tych kryteriów można by wymienić wielkość dochodu narodowego, liczbę mieszkańców, stan infrastruktury, charakter zlokalizowanej działalności (przemysł, usługi, turystyka, mieszkanie itp.). Kryteriów może tu być wiele i różnych, ale mnożenie ich prowadzi do niejasności rozwiązań legislacyjnych i powstających na tym tle sporów.

Konstytucyjnej regulacji wymagają transfery środków pieniężnych między organami państwowymi a samorządowymi. Chodzi w tym przypadku o transfer pionowy środków. Nie mniejsze znaczenie ma określenie zasad transferu środków między organami samorządowymi (transfer poziomy). Jest to zagadnienie ważne, gdyż rozmieszczenie terytorialne źródeł dochodów i ich wydajność są w istotny sposób zróżnicowane. Przyjmowanie zasady samowystarczalności finansowej organów samorządowych jest złudne. Obecnie w Polsce stan świadomości jest taki, że istnieją opory zarówno wobec transferów pionowych, jak i poziomych. W pierwszym przypadku lansuje się tezę o centralizacji, a w drugim tezę, że każda gmina powinna się utrzymywać sama i bogatsze nie powinny łożyć na biedniejsze. Argumentacja dotycząca transferów pionowych stanowi odreagowanie nadmiernego centralizmu, natomiast argumentacja przeciw transferom poziomym ma charakter wybitnie populistyczny. Obu tym argumentom należy merytorycznie się przeciwstawić, gdyż mają one wybitnie zabarwienie emocjonalne i sprzeczne są zarówno z elementarną wiedzą o funkcjonowaniu państwa, jak i o jego finansach. Emocje nie są sprzymierzeńcem poprawnych rozwiązań konstytucyjnych.

Uregulowania konstytucyjnego wymagają również kwestie z zakresu administracji finansowej — państwowej i samorządowej, gdyż stanowi ona jedną z podstaw prawidłowego funkcjonowania finansów państwa jako całości. Refleksje te są skierowane pod adresem komisji zajmującej się zmianami konstytucyjnymi, w której składzie nie są reprezentowane osoby znające kwestie finansów państwa w kontekście ustrojowym. Nie wystarczy zaś przepisanie odpowiednich fragmentów obcych konstytucji.

Rozwinięciem postanowień konstytucyjnych powinny być postanowienia nowej ustawy o prawie budżetowym. Osobna część tej ustawy powinna być poświęcona budżetom samorządowym. Dotyczyłoby to zasad planowania, wykonywania i kontroli gospodarki budżetowej. Chodzi o uzyskanie pewnego stopnia ujednoczenia gospodarki budżetowej kraju

(państwa i samorządu), co nie ma nic wspólnego z trywialnie pojmowanym uniformizmem.

Dla ukształtowania systemu podatków i opłat lokalnych w Polsce niezbędne jest przeprowadzenie całościowej reformy podatkowej. Głównym elementem tej reformy powinno być wprowadzenie powszechnego podatku dochodowego od dochodów osobistych, podatku dochodowego od osób prawnych i podatku od wartości dodanej. Reforma ta i tak jest koncepcyjnie spóźniona, gdyż akcentuje się w niej podatek osobisty od dochodów uzyskiwanych, gdy tymczasem kraje rozwinięte odchodzą od niego na rzecz opodatkowania dochodów wydatkowanych. Podatek dochodowy od osób prawnych powinien mieć konstrukcję podatku od spółek (corporation tax) przyjętą przez kraje Wspólnot Europejskich. Podobnie należy rozwiązać kwestię podatku od wartości dodanej. Zresztą reforma podatkowa powinna być odrębnie opracowana.

Dopiero po reformie lub równoległe z nią należy przystąpić do opracowania systemu podatków i opłat lokalnych. Jednakże w ramach podatków lokalnych istnieć będą państwowe podatki na rzecz budżetów województw i samorządowe podatki i opłaty na rzecz budżetów gmin. System podatków i opłat wymaga opracowania i to niezwykle pilnego, gdyż przeprowadza się w maju 1990 r. wybory do samorządu, który nie będzie znał możliwości finansowania zadań.

Najpierw należy określić założenia tego systemu, do których zaliczyć można m. in.:

- możliwie szeroką powszechność opodatkowania,
- równomierność rozkładu wpływów podatkowych,
- ograniczone oddziaływanie koniunkturalne za pośrednictwem podatków i opłat,
- kształtowanie wzrostu gospodarczego,
- uwzględnienie ekwiwalentności przy kształtowaniu podstawy opodatkowania.

W toku opracowywania systemu podatków i opłat samorządowych należy wyjść od oceny demograficznej, gospodarczej i socjalnej gmin. Analiza tych czynników pozwoli na trafniejszy wybór podatków i opłat pobieranych na rzecz budżetów gmin, gdyż u ich podstaw leżeć będą potrzeby gmin w różnych dziedzinach. Przy czym kryteria określania tych potrzeb są różne. W szczególności należy określić potrzeby w relacji na 1 mieszkańca. Stosunki demograficzne, jak liczba ludności, jej struktura wiekowa i zawodowa oraz zamożności mają wpływ na wielkość potrzeb. Idealnym rozwiązaniem byłoby powiązanie systemu podatków i opłat z wielkością potrzeb i elastycznym na nie reagowaniem. Potrzeby bowiem stanowią punkt, wyjścia w kształtowaniu wielkości usług świadczonych przez gminy i wpływają na poziom ponoszonych przez nie wydatków. Zarówno potrzeby, usługi, jak i wydatki są zróżnicowane, gdyż są gminy silnie zurbanizowane i takie, w których prze-

waża rolnictwo. Są wreszcie gminy, gdzie decydujące znaczenie odgrywa turystyka. Te czynniki powodują zróżnicowanie kosztów usług świadczonych przez gminy. Są zatem gminy o podobnym poziomie kosztów świadczonych usług i gminy o zróżnicowanym poziomie tych kosztów. Tworzy to podstawy do zróżnicowania podatków i opłat gminnych. Teza ta wydaje się pozornie słuszna, lecz byłaby niemożliwa do praktycznego urzeczywistnienia. Powstałaby bowiem mozaika podatków i opłat gminnych. Ta zaś wprawdzie uwzględniałaby różnorodność warunków działania gmin, lecz w relacji do dochodu narodowego kraju i jego obciążenia nie może być wcielona w życie.

Istnieją gminy, na terenie których są zlokalizowane przemysł, rzemiosło i inne usługi i gminy, na których terenie mieszkają osoby zatrudnione w sąsiednich gminach. Te czynniki wyraźnie determinują rodzaje i zakres potrzeb oraz usług świadczonych przez gminy. Dlatego w gminach, gdzie zlokalizowane są przemysł, rzemiosło i usługi, powinny one stanowić przedmiot opodatkowania. Natomiast w pozostałych gminach przedmiotem podatków i opłat powinny być dochody mieszkańców. Zatem w pierwszej grupie gmin byłyby to podatki i opłaty od przemysłu i usług, a w drugiej — osiągnany dochód.

Na uwagę zasługuje również zasada ekwiwalentności jako kryterium kształtowania systemu podatków i opłat samorządowych. Chodzi o określenie, na ile świadczenia te powinny stanowić ekwiwalent za poniesione przez gminy koszty świadczonych usług. Dotyczy to takich usług, jak budowa dróg, parków, komunikacji miejskiej (publicznej), kanalizacji, wodociągów, oczyszczalni ścieków itp. Zasadę ekwiwalentności można rozumieć dwojako — jako indywidualną lub zbiorową. Jednak w praktyce trudno jest uwzględnić w systemie podatków i opłat zasadę ekwiwalentności. Pewne jej pierwiastki są uwzględniane, chociaż w coraz szerszym zakresie. Przyjmuje bowiem formułę kosztów i korzyści przy kształtowaniu systemu opłat gminnych.

Jako kryterium pomocniczym wobec zasady ekwiwalentności można posłużyć się tzw. równoważeniem interesów. Wiadomo, że osoby prowadzące zakłady przemysłowe, rzemieślnicze, handlowe i inne mają inne interesy, niżli osoby wyłącznie mieszkające na terenie gminy. Może zaistnieć kolizja interesów tych grup ludności na tle wysokości świadczeń na rzecz budżetu gminnego. Kolizja interesów może mieć miejsce między mieszkańcami sąsiadujących gmin, co mieć będzie miejsce wówczas, gdy gmina wypełnia funkcje lub podejmuje decyzje wykraczające skutkami poza terytorialny zakres działania. Może to pociągać za sobą pojawienie się w sąsiednich gminach określonych kosztów. Równoważenie interesów poszczególnych grup mieszkańców gminy następuje przez zróżnicowanie ich obciążenia stosownie do ich potrzeb i związanych z tym kosztów. Ma to istotne znaczenie, gdyż chodzi o to, by grupy mające większość polityczną w ciałach przedstawicielskich lub administrujących nie narzu-

cały mniejszości świadczeń, które miałyby charakter dyskryminujący. Równoważenie interesów łączy się z kompensacją (czynnikiem ekwiwalentności), lecz ma także istotną wymowę polityczną. Łączy się z tym kwestia zapewnienia spokoju społecznego przez łagodzenie sporów na płaszczyźnie fiskalnej. Idea równoważenia interesów zakłada potrzebę różnicowania systemu podatków i opłat gminnych.

Co najmniej dwa podatki miałyby istotne znaczenie dla równoważenia wspomnianych interesów. Jeden obciążałby ludność mieszkającą na terenie gminy, a drugi osoby zajmujące się produkcją i usługami. Oba podatki powinny stanowić rdzeń systemu podatków gminnych. Szczegółowo tę koncepcję można rozwinąć w osobnym opracowaniu.

Ważne znaczenie ma przestrzenne rozmieszczenie podatków i opłat gminnych. Niezbędne jest określenie podstawy opodatkowania. W przypadku podatku dochodowego od mieszkańców gminy (samoistny podatek lub dodatek doń) powinna ją stanowić wysokość dochodu osiąganego przez 1 mieszkańca, a podatek obciążający produkcję lub usługi byłby pobierany od wartości jednostkowej produktu lub usługi. Jednak nie usuwa to różnic w położeniu gmin, gdyż gminy słabsze nie będą zdolne sfinansować swoich potrzeb bieżących i inwestycyjnych. Stąd niezbędność transferów pieniężnych między gminami bogatymi a uboższymi. Jest to obszerny problem, którego rozwiązanie wymaga rozlicznych analiz ekonomicznych i socjologicznych.

W Polsce zreformowany system podatków i opłat gminnych powinien obejmować: a) dochód na 1 mieszkańca, b) wartość produkcji i usług, c) wartość spożycia, d) wartość mieszkania lub domu, e) wartość gruntu zabudowanego lub niezabudowanego, f) gospodarstwa rolne (ich przychodowość), g) ochronę środowiska naturalnego. Przegląd tych przedmiotów podatków i opłat gminnych jest przykładowy i możliwa jest ich kompozycja. Są to w zasadzie przedmioty zlokalizowane na terenie gminy i łączące się z kosztami usług świadczonymi przez gminę. Istnieje zatem związek między nakładami i korzyściami, co zbliża ten system do ekwiwalentności i równoważenia interesów poszczególnych grup mieszkańców.

Należy również zwrócić uwagę na to, że system podatków i opłat umożliwi gminom prowadzenie określonej polityki, by osiągnąć m. in. następujące cele: fiskalne, z zakresu kształtowania działalności, z zakresu subwencjonowania, z zakresu rozdziału. Cele fiskalne wymagają wyposażeń budżetu w środki zapewniające pokrycie kosztów świadczonych usług i przynoszące pewną nadwyżkę. Zatem podatki i opłaty powinny być kalkulowane w sposób zbliżony do cen uwzględniających koszty i marżę zysku. W zakresie kształtowania działalności chodzić może na przykład o ochronę środowiska za pomocą podatków i opłat (nawet o charakterze celowym). W zakresie subwencjonowania chodzić może o zwiększenie atrakcyjności dla kapitału i inwestycji na terenie gmin. Mogą

one wówczas nie tylko zwalniać nowe przedsiębiorstwa od podatków, lecz ,w pierwszym okresie je subwencjonować. Wreszcie polityka z zakresu rozdziału ma umożliwić warstwom uboższym dostęp do usług świadczonych przez gminy przy świadczeniu ich nieodpłatnie lub niskopłatnie. Te czynniki wymagają wbudowania w system podatków i opłat gminnych. Coraz szerzej przechodzi się w krajach rozwiniętych na system podatków i opłat do cen. Ale ceny są funkcją dochodów i nie powinny być kształtowane w sposób abstrakcyjny.

Jednak system podatków i opłat nie zapewni gminom samowystarczalności finansowej. Niezbędne są transfery pieniężne między budżetem państwowym a budżetami gmin oraz między samymi budżetami gmin. Transfery mogą mieć formę udziałów w podatkach państwowych lub bezpośrednich subwencji o przeznaczeniu celowym. Stanowiłyby one uzupełnienie własnych dochodów budżetów gmin. Zagadnienie to wymaga szerszych analiz i studiów.

Nasuwa się pytanie, czy podatki i opłaty zapewnią gminom samorządność i autonomię finansową. Nie jest to zagadnienie proste, gdyż są zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy nieograniczonej samorządności i autonomii finansowej. Obie grupy mają wiele argumentów za i przeciw. Samorządność ma swoje prawne, ekonomiczne i polityczne granice, które decydują o zabezpieczeniu interesów państwa jako całości. Ponadto można się zastanowić nad tym, jaki stopień autonomii finansowej jest niezbędny do zabezpieczenia samorządności organom gmin. Można pokrótce rozważyć to zagadnienie.

Z punktu widzenia ekonomicznego samorządność gmin ma wiele zalet. Przede wszystkim umożliwia pobudzenie aktywności obywateli, co z kolei lepiej pozwala planować i realizować działalność. Obywatele mają szersze możliwości nie tylko podejmowania decyzji, lecz ich kontroli. Również potrzeby są przez nich wnikliwiej dostrzegalne i zaspokajane, niżli czyniłyby to organy spoza gminy. Jednak na tle działalności gmin może dochodzić między nimi do konfliktów, co ma miejsce wówczas, gdy skutki podejmowanych decyzji wykraczają poza ramy terytorialne gmin. Szczególnie, gdy będą to skutki ujemne, na przykład pogorszenie stanu środowiska naturalnego.

Samorządność lokalna wymaga wyposażenia organów gmin w określone kompetencje finansowe. Nie chodzi przy tym o kompetencje nieograniczone. Postulat ten dotyczy głównie wyposażenia organów gmin w kompetencje do dokonywania wydatków. Powoduje to oczywiście roszczenie organów gmin do ich wyposażenia w odpowiednie źródła dochodów. Te zaś mogą być własne lub obce. Istotne jest zapewnienie systemowi podatków i opłat w państwie pewnej jednolitości, gdyż inaczej zatraci się ich funkcję stabilizacyjną, koniunkturalną i rozdzielczą. Różnice w dziedzinie opłat i podatków samorządowych dotyczyć mogą przede wszystkim sformułowania podstawy opodatkowania, stawek i ulg oraz

zwolnień. Można przyjąć, że autonomia finansowa gmin polega przede wszystkim na wyposażeniu ich w kompetencje do kształtowania wydatków. Nieco mniejsze znaczenie ma pochodzenie dochodów (własne lub obce). Chodzi o pogodzenie wątku samorządności z wątkiem jednolitości państwa w sensie prawnym, ekonomicznym i politycznym. Tymczasem ustawa o samorządzie terytorialnym z marca 1990 r. weszła w życie. Należy zatem dokonać analizy przyjętych w niej rozwiązań z zakresu finansów samorządowych.

Postanowienia finansowe ustawy o samorządzie terytorialnym są zawieszane w próżni legislacyjnej, gdyż nie towarzyszą im postanowienia konstytucyjne, prawo budżetowe i prawo podatkowe. Można to tłumaczyć pośpiechem, ale jest on z zasady złym sprzymierzeńcem wszelkich reform.

Postanowienia finansowe zawarte są w rozdziale 6 o komunalnej gospodarce finansowej. Lektura treści tych postanowień ukazuje wiele koncepcyjnych słabości przyjętych rozwiązań. Stało się tak dlatego, że postanowienia te stanowią kompilację rozwiązań obowiązujących w ustawie o radach narodowych, ustawie o prawie budżetowym i rozwiązaniach obcych (głównie francuskich). Już na samym wstępie w art. 51 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym postanowiono, że gmina „samodzielnie” prowadzi gospodarkę finansową na podstawie budżetu. Po pierwsze — gospodarka finansowa jest pojęciem szerszym od budżetowej, a po wtóre — celowo przymiotnik „samodzielnie” został ujęty w cudzysłów. Samodzielność bowiem oznacza podejmowanie decyzji w granicach własnego zamiaru, czego w gospodarce finansowej organów samorządowych (także rządowych) nie można dostrzec. Istnieje bowiem zespół źródeł dochodów, które przypadają na zasadach rozdziału lub partycypacji organom rządowym i samorządowym. Wymaga to transferów uzupełniających, które podważają tak rozumianą samodzielność. Przymiotnik ten nie ma w tym kontekście znaczenia merytorycznego, lecz emocjonalne.

W art. 53 ust. 1 mowa jest o ustalaniu procedury uchwalania budżetu gminnego i towarzyszących materiałów informacyjnych przez radę gminy. Wydaje się, że ogólne założenia m. in. procedury uchwalania budżetu i jego szczegółowości powinny być uregulowane prawem budżetowym w odrębnym rozdziale. Inaczej wyłoni się cała mozaika, która w dziedzinie szczegółowości budżetu utrudni nie tylko jego kontrolę, lecz także możliwość analiz porównawczych.

Również w art. 53 ust. 2 ustawy uchylono zasadę uprzedniości i dopuszczono możliwość uchwalenia budżetu do końca I kwartału roku budżetowego. Przejęto krytykowane wielokrotnie rozwiązanie z obecnej ustawy o prawie budżetowym. Za zupełne nieporozumienie uważam powierzenie w art. 53 ust. 3 ustalenia przez izbę obrachunkową do końca



kwietnia roku budżetowego budżetu gminnego, gdy rada nie zdoła w terminie go uchwalić. Izba obrachunkowa jest organem kontrolnym, zaś uchwalenie budżetu jest aktem władczym i służącym wyłącznie radzie gminnej. Jest to swoisty ewenement.

Dochody gminy zostały określone w art. 54 ustawy o samorządzie terytorialnym, który dzieli je na obligatoryjne (ust. 1) i fakultatywne (ust. 2). Sam podział budzi istotne zastrzeżenia merytoryczne, gdyż nie bardzo wiadomo, jakie jest kryterium podziału dochodów na te dwa rodzaje. Po wtóre, katalog tych dochodów jest zestawiony w sposób zupełnie przypadkowy.

W art. 55 ust. 1 określono, że subwencje ogólne dla gmin są ustalane na podstawie zobiektywizowanych kryteriów, „które określa odrębna ustawa”. Następuje zatem ustawowe odesłanie regulacji. Tymczasem sam termin „zobiektywizowane” budzi w tym kontekście zastrzeżenia i nie będzie łatwo określić tych kryteriów, gdy się zważy na to, że problem jest **natury ustrojowej, a nie technicznej**.

W art. 56 ustawy określono, że suma pożyczek krótkoterminowych nie może przekroczyć 5% planowanych na dany rok wydatków. Nasuwa się pytanie, w jaki sposób ustalono granicę 5% zagrożenia długiem. Nie sądzę, by autorzy posłużyli się tu rachunkiem kosztów i korzyści wynikających z zaciągnięcia pożyczki.

Do ustawy wpisano obowiązek zachowania równowagi budżetowej (art. 57). Czy należy przez to rozumieć, że ustawa wyklucza w ogóle możliwość pojawienia się deficytu budżetowego. Idea równowagi budżetowej jest traktowana w doktrynie i ustawodawstwie wielu państw relatywnie. Znane są metody tzw. „deficit spending”, które za pomocą deficytu pozwalają na sfinansowanie wielu istotnych potrzeb i to bez perturbacji.

W art. 63 jest wiele przypadków odesłania do innych ustaw. Jest tu pewna sprzeczność w punkcie 3, gdy mowa jest o ustaleniu procedury budżetowej w gminach, gdy w art. 53 ust. 1 stanowi się, że procedurę uchwalania budżetu ustala rada gminna. Przecież uchwalanie budżetu jest fragmentem procedury budżetowej. W punkcie 2 art. 63 obok podatków i opłat wymienia się „wpływy uznane za dochody gminy”, czyli o jakiego rodzaju źródła dochodów tu może chodzić?

Stosunkowo mało postanowień dotyczy kształtowania wydatków budżetów gmin, a jest to ważny problem, gdyż decyduje o zakresie kompetencji finansowych organów gminnych. Uregulowania wymaga zakres wydatków budżetów gmin. Jak dotąd nie ma o tym wzmianki w ustawie o samorządzie terytorialnym.

Można zatem zauważyć, że ustawa o samorządzie terytorialnym w części dotyczącej finansów wymaga pilnej nowelizacji. Jest to tym

bardziej konieczne, że należy podjąć całościową reformę finansów samorządowych w kontekście całości finansów państwa.

Na razie brak powiązania takich zjawisk, jak zaopatrzenie w wodę, energię, wywóz śmieci, komunikacja publiczna, usługi socjalne itp. z polityką finansową gmin. A przecież ten kontekst decyduje o samodzielności organów gminy i jej kompetencjach gospodarczo-finansowych.

Uświadomienia wymaga to, w jaki sposób gminy mają finansować swoje zadania. W krajach, gdzie szczególny nacisk położony jest na opłaty pokrywające koszty usług komunalnych zakres samorządności jest szerszy (Austria, Niemcy, Stany Zjednoczone i Szwajcaria). Natomiast kraje, w których gminy czerpią dochody z podatków lub subwencji innego budżetu, główny akcent przypada nie tyle na samorządność, co na kwestie podziału. Ponadto w tych przypadkach kwestie pokrycia świadczonych usług z wnoszonych opłat schodzi na dalszy plan.

Autorzy postanowień finansowych ustawy o samorządzie terytorialnym jakby unikali łączenia kwestii zadań, kosztów, korzyści, źródła finansowania, samorządności i autonomii. Dlatego przy formułowaniu nowych postanowień ustawy lub innych ustaw należy najpierw wyraźnie te współzależności przeanalizować, a następnie przeprowadzić symulację różnych okoliczności, co pozwala na wybór optymalnych regulacji legislacyjnych. Istnieje bowiem uzasadniona obawa, że powołane po majowych wyborach 1990 r. gminy nie będą dysponowały odpowiednimi środkami na sfinansowanie potrzeb i zadań. Spadek zaś siły nabywczej ludności tworzy granice dla stosowania opłat za usługi komunalne, które były namiastką ceny. Dlatego niezmiernie ważne będzie opracowanie poprawnego katalogu źródeł dochodów budżetów samorządowych i ich kontekstu do dochodów budżetu państwowego. Prace te powinny być prowadzone równoległe z przygotowaniem nowej konstytucji polskiej. Częstkowe regulacje cechuje na ogół niespójność i krótka żywotność.

Zbyt mało zwraca się uwagi na realia i kierunki ich zmian, a zbyt wiele na kompilację różnych rozwiązań legislacyjnych. Jest coś niepokojącego w przypadkowości sięgania do obcych rozwiązań. Każde rozwiązanie ma swój szeroki kontekst i pomijanie go przy formułowaniu postanowień ustaw polskich nie może prowadzić do zadowalających rezultatów.

Można zatem to opracowanie zakończyć refleksją, że kwestia finansów samorządowych jest legislacyjnie otwarta i dlatego należy postulować podjęcie prac nad ich całościowym kształtem. Inaczej samorząd stanie się pustym frazesem, gdyż „wszystko musi kończyć się tam, gdzie nie ma pieniędzy”. Na razie robi wrażenie twierdzenie, że samorząd „musi” być dobry, ale może się to okazać złudzeniem, gdy nie będzie dostatecznych podstaw materialnych jego działalności. Nie jest to sceptycyzm, lecz realizm w ocenie obecnej sytuacji i formułowaniu postulatów na przyszłość.

## THE PROBLEMS OF FINANCES OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT IN POLAND

### Summary

The reinstatement of territorial self-government in Poland makes it necessary to solve some basic problems in the area of finances. Three of such problems have been dealt with in this article. Firstly, the author outlines the conception of a system of financing the self-government. Secondly, he presents the solutions in the area of financing adopted in the Act on Territorial Government. Thirdly, he evaluates those solutions.

Unfortunately, the solutions contained in the said Act are not satisfactory, for they are deprived of a necessary context. In particular, the sources, of budget revenues of self-government are limited what may negatively affect the self-government's capacity to carry out its tasks. Besides, the Act bears the marks of legislative haste. Therefore, the article points to the urgent need of amending the statutory provisions in the section regulating the finances of self-government. However, the legislative process should be preceded by the formulation of the conception of local finances, compatible with the European standards. The article presents such a conception and suggests ways of its inclusion into legislation.