

ANDRZEJ KOMAR

## FINANSE GMIN

Problematyka finansów gmin nabiera szczególnej aktualności w następstwie dokonania reformy organów władzy najniższego stopnia. Postulaty przeprowadzenia takiej reformy były formułowane zarówno przez teoretyków, jak i przez praktyków. Jednak sprzyjające warunki dla ich urzeczywistnienia powstały w następstwie decyzji VI Zjazdu Partii, które wywarły decydujący wpływ na tok prac ustawodawczych.

W końcu 1972 r. Sejm uchwalił dwie ważne ustawy, a mianowicie ustawę o zmianie Konstytucji PRL i ustawę o utworzeniu gmin<sup>1</sup>. Postanowienia ustawy o utworzeniu gmin określają najogólniej cztery zakresy działania:

- rozwijanie samorządności społecznej,
- zarządzanie gospodarką terenową,
- wykonywanie administracji państwowej,
- koordynacja terenowa.

Zakresy te wzajemnie się uzupełniają i tworzą jedną całość. Charakterystyczne jest przede wszystkim lokalne znaczenie wytyczonych zakresów działania. Widoczne są dwa kształtujące je nurty, tj. społeczno-administracyjny i gospodarczo-organizacyjny. Nurt społeczno-administracyjny odnosi się do rozwoju samorządności społecznej i do wykonywania administracji państwowej. Właśnie w takiej jednostce administracyjnego podziału kraju, jak gmina ważnym przedsięwzięciem jest rozwijanie różnych form samorządności społecznej dla urzeczywistnienia różnorodnych zadań. Jest to przejaw demokratyzmu w zawiadywaniu sprawami gminy. Najpełniej samorządność ta przejawia się w systemie przedstawicielskim rad i w powoływaniu komitetów osiedlowych<sup>2</sup>. Samorządności tej towarzyszy zarazem wykonywanie administracji, które cechuje pewien dualizm. Polega ono na wykonywaniu decyzji gminnych rad narodowych i decyzji organów nadrzędnych<sup>3</sup>, co należy do zakresu działania

<sup>1</sup> Ustawa z 29 XI 1972 r. o zmianie Konstytucji PRL (Dz. U. nr 49, poz. 311) i ustawa z 29 XI 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych (Dz. U. nr 49, poz. 312).

<sup>2</sup> Por. art. 65t ust. 2 ustawy o utworzeniu gmin.

<sup>3</sup> Por. art. 65m ust. 1 i 2 ustawy o utworzeniu gmin.

naczelnika gminy. Istnieje jednak i drugi nurt zakresu działania gmin, tj. gospodarczo-organizacyjny, polegający na zarządzaniu gospodarką terenową i na koordynacji terenowej. Zarządzanie gospodarką terenową odnosi się do jednostek zlokalizowanych na terenie gminy i to zarówno do tych, które są gminnym radom podporządkowane, jak i do tych, które im nie są podporządkowane. W stosunku do tych drugich rady gminne korzystają z uprawnień koordynacyjnych i to w różnych formach. Szczegółowsze omówienie obu tych nurtów kompetencyjnych wykracza poza zakres opracowania, tu zaś należy jedynie wskazać na to, że refleks obu tych nurtów odnaleźć można na przykładzie organizacji i funkcjonowania finansów gmin.

Pojęcie finansów gmin obejmuje najogólniej trzy elementy: gospodarkę budżetową gmin, fundusz gminny i inne pozabudżetowe fundusze celowe. Najważniejsze znaczenie w dziedzinie finansów gmin przypada budżetowi. Wynika to przede wszystkim z zakresu jego dochodów i wydatków. Z budżetami gmin rozliczana jest bowiem działalność jednostek podporządkowanych gminnym radom narodowym i z niego też finansowanych jest gros zadań tych rad. Wypada przy tym podkreślić, że zakres budżetu gminy jest znacznie szerszy od uprzednio istniejącego budżetu gromady, co jest następstwem tego, że gmina w obecnej edycji stanowi, w porównaniu z gromadą, silniejszy społecznie i gospodarczo organizm. Potwierdza to kilka następujących danych<sup>4</sup> zawartych w tabelce.

Wyszczególnienie (liczba)	Gromada	Gmina
Sołectwa	9	17
Ludność	3600	7000
Indywidualne gospodarstwa rolne	680	1272
Wartość globalnej produkcji rolnej w mln zł	71	129

Inne jest zatem społeczno-gospodarcze położenie gminy, które znajduje odbicie w ich budżetach. Wystarczy wskazać na to, że o ile budżety gromadzkie preliminowały w 1972 r. wydatki w wysokości około 1,7 mln zł, to w budżetach gminnych planowano przeciętnie na 1973 r. około 3,5 mln zł wydatków.

W dziedzinie budżetów gmin przyjęto trojaki założenia:

- planowanie budżetów gmin na okresy wieloletnie i roczne,
- oparcie dochodów na stabilnych źródłach własnych, przy utrzymaniu dotacji wyrównawczej i celowej,
- samodzielne kształtowanie gospodarki budżetowej przez gminne rady narodowe.

Istotna zmiana w stosunku do poprzednich rozwiązań polega na wpro-

<sup>4</sup> Gospodarka i Administracja Terenowa 1972, nr 12.

wadzeniu wieloletniego planowania budżetowego w gminach. Przepisy ustawy o utworzeniu gmin stanowią bowiem wyraźnie, że gminne rady narodowe uchwalają roczne i wieloletnie budżety służące finansowaniu zadań rocznych i wieloletnich planów społeczno-gospodarczego rozwoju gmin<sup>5</sup>. Wieloletnie planowanie finansowe umożliwiłoby kształtowanie zadań w ujęciu perspektywicznym, co z kolei może stanowić warunek stabilizacji w działalności gmin. Jednak praktyczne urzeczywistnienie planowania wieloletniego wymaga jeszcze uprzedniego spełnienia innych warunków. Wśród nich poczesne miejsce zajmuje konieczność ustabilizowania na dłuższe okresy czasu systemów ekonomiczno-finansowych (zasad finansowych przedsiębiorstw, inwestycji, cen, finansowania jednostek nieprodukcyjnych). Wedle obecnego postępu prac prowadzonych przez Ministerstwo Finansów nad wieloletnim planowaniem budżetowym — można przyjąć, że zostanie ono praktycznie urzeczywistnione w 1976 r. Uprzednio jednak, bo w 1974 r. zostanie w trzech województwach zainicjowane, tytułem eksperymentu, wieloletnie planowanie budżetowe (w woj. szczecińskim, wrocławskim i w m. Wrocławiu)<sup>6</sup>. Jest jeszcze i inny ważny problem, a mianowicie stosunku wieloletniego i rocznego planowania budżetowego. Zagadnienie to jest przedmiotem dyskusji i zapewne znajdzie swoje pozytywne rozwiązanie w przyszłej ustawie o prawie budżetowym. Problem to niełatwy, gdy się zważy, że chodzi tu o cały zespół spraw z zakresu metodyki formułowania zadań w rocznych i wieloletnich budżetach. Ujęcie w ustawie o utworzeniu gmin postanowień z zakresu wieloletniego planowania budżetowego ma swój walor z punktu widzenia realizacji samej koncepcji takiego planowania.

Jednym z warunków planowania wieloletniego jest stabilność źródeł dochodów własnych budżetów gmin. Wyraźnie akcentują ten warunek przepisy ustawy o utworzeniu gmin, które stanowią, że wydatki budżetowe powinny mieć pokrycie przede wszystkim w dochodach własnych<sup>7</sup>. W tym celu rozszerzono znacznie zakres dochodów własnych budżetów gmin i przyznano im dochody z następujących źródeł<sup>8</sup>:

— z podatków i opłat wchodzących w skład zobowiązania pieniężnego wsi, a zaliczanych do dochodów budżetowych (głównie podatku gruntowego),

— z opłat od osób zamieszkałych na terenie gmin, pobieranych na podstawie przepisów o niektórych podatkach i opłatach terenowych, które zgodnie z prawem budżetowym stanowiły dochód powiatowych rad narodowych,

<sup>5</sup> Por. art. 65e pkt 1a ustawy o utworzeniu gmin.

<sup>6</sup> K. Wiewióra, *Wieloletnie planowanie w budżetach terenowych*. Gospodarka i Administracja Terenowa 1972, nr 9, s. 27 i n.

<sup>7</sup> Por. art. 65h ust. 2 ustawy o utworzeniu gmin.

<sup>8</sup> Por. art. 11 ust. 1 ustawy budżetowej na rok 1973 z 16 XII 1972 r. (Dz. U. nr 52, poz. 337).

- z podatków od gminnych spółdzielni „Samopomoc Chłopska”,
- z podatków od kółek rolniczych,
- z opłaty skarbowej pobieranej z tytułu potwierdzenia zgłoszenia wykonywania rzemiosła,
- z podatku gruntowego od przychodów z czynności furmaństwa i niektórych działów specjalnych,
- z podatku od wynagrodzeń z tytułu przychodów z wynajmu pokoi gościnnych na terenie gminy.

Znaczenie finansowe przytoczonych źródeł dochodów jest zróżnicowane. Podstawowe znaczenie mają wśród nich wpłaty z tytułu podatku gruntowego i z podatków obrotowego i dochodowego od gminnych spółdzielni „Samopomoc Chłopska”. Natomiast wpłaty z pozostałych źródeł mają już mniejsze znaczenie, a i wśród nich dostrzegalne jest zróżnicowanie, gdyż należą doń wpłaty z tytułu opłat od środków transportowych, od posiadania koni, promów do przewozu ludzi i towarów, od posiadania jachtów i łodzi motorowych przez osoby zamieszkałe na terenie gminy, opłat skarbowych wnoszonych przez rzemieślników przy zgłaszaniu przez nich rozpoczęcia działalności gospodarczej i z podatku od wynagrodzeń opłacanego przez osoby uzyskujące przychody z tytułu wynajmu pokoi gościnnych.

Z tego przeglądu źródeł dochodów budżetów gmin wynika, że pochodzą one przede wszystkim z lokalnej działalności gospodarczej i usługowej. W rezultacie gminne rady narodowe uzyskują nie tylko z tej działalności dochody, ale za ich pośrednictwem uzyskują też możliwość kształtowania rozmiarów i struktury tej działalności. Pozwala to gminnym radom narodowym na wykorzystanie finansowych metod organizowania działalności zlokalizowanej na terenie ich działania, co z kolei jest jednym z warunków prowadzenia polityki finansowej na terenie gmin.

Charakterystyczne jest to, że w przypadku, gdy dochody własne budżetów gmin przekroczą wielkość wydatków, to powiatowa rada narodowa może ustanowić udział własnego budżetu w dochodach z podatku gruntowego i z podatków od gminnych spółdzielni „Samopomoc Chłopska”<sup>9</sup>. Znaczy to, że powiatowa rada może partycypować w dochodach budżetu gminy. W związku z tym może w praktyce wyłonić się sprzeczność interesów finansowych rad narodowych obu stopni, gdyż w praktyce będzie to niezwykle rzadki przypadek, by dochody własne gmin przewyższały planowane wydatki budżetowe. Należy się przeto obawiać tego, by powiatowa rada narodowa nie stosowała z tytułu nadzoru zbyt daleko idącej reglamentacji wydatków budżetów gmin. Ponadto wydaje się, że udział powiatowych rad w dochodach gmin jest sprzeczny z upoważnieniem gminnych rad narodowych do tworzenia funduszu zasobowego<sup>10</sup>, którego głównym źródłem jest nadwyżka budżetowa, o której

<sup>9</sup> Por. art. 11 ust. 4 ustawy budżetowej na rok 1973.

<sup>10</sup> Por. art. 13 ustawy budżetowej na rok 1973.

wydatkowaniu gminne rady decydują samodzielnie<sup>11</sup>. Tymczasem osiągnięcie nadwyżki budżetowej może być problematyczne w przypadku udziału powiatowej rady narodowej w dochodach budżetów gmin. Można chyba twierdzić, że jest to niekonsekwencja w zakresie urzeczywistnienia założenia o samodzielnej gospodarce budżetowej gmin, chociaż można to widzieć w ten sposób, że udział powiatowych rad narodowych w budżetach gmin jest przejawem postulatu redystrybucji dochodów między budżetami różnych stopni. W każdym razie zagadnienie to wymaga uregulowania w ustawodawstwie budżetowym.

Zakłada się, że dochody własne pokryją 80% wydatków budżetów gmin (w porównaniu do 40% pokrycia w budżetach gromad), jednakże utrzymane zostaną środki wyrównawcze w formie dotacji wyrównawczych i celowych. Te ostatnie byłyby przeznaczone przede wszystkim na finansowanie kapitalnych remontów i inwestycji. Tego rodzaju dualizm w zakresie źródeł finansowania poszczególnych rodzajów działalności jest zrozumiały, gdy się weźmie pod uwagę znaczenie merytoryczne i finansowe inwestycji i kapitalnych remontów.

W dziedzinie wydatków budżetów gmin charakterystyczny jest szeroki ich zakres, co wynika stąd, że gros zadań o znaczeniu lokalnym finansowanych jest z budżetu gmin. Jednak i w tym zakresie trzeba dokonać rozróżnienia wydatków bieżących i majątkowych. Te pierwsze są w zasadzie, w zakresie przekazanych gminom, finansowane z ich budżetów. Natomiast wydatki majątkowe w części dotyczącej finansowania kapitalnych remontów są również niemal w całości finansowane z budżetów gmin. Z wydatków inwestycyjnych finansowane są z budżetów gmin jedynie niektóre zakupy inwestycyjne. W strukturze wydatków gmin najważniejsze znaczenie mają nakłady na trojakiemu rodzaju zadania w następujących dziedzinach: a) rolnictwa, b) oświaty i wychowania, c) ochrony zdrowia i zabezpieczenia społecznego. Są to najbardziej zdecentralizowane grupy zadań. W dziedzinie rolnictwa z budżetów gmin finansowane są bowiem zadania związane z rozwojem produkcji roślinnej i zwierzęcej, m. in. finansowanie gminnej służby rolnej, ochrony roślin, zwalczania chorób zwierzęcych, upowszechnienia wiedzy rolniczej, zapatrzenia rolnictwa w wodę i innych. W dziedzinie oświaty i wychowania można by wymienić finansowanie szkół podstawowych, świetlic, przedszkoli, liceów ogólnokształcących i innych. Z zakresu ochrony zdrowia i opieki społecznej finansowane są m. in. przychodnie i ośrodki zdrowia, izby chorych, izby porodowe, żłobki i zasiłki w ramach opieki społecznej. Są to oczywiście trzy najważniejsze grupy zadań, obok których można by wymienić jeszcze inne, jak zadania w zakresie gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, komunikacji, kultury i sztuki, kultury fizycznej i turystyki oraz inne.

<sup>11</sup> Por. art. 65h ust. 4 ustawy z 29 XI 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych.

Wydaje się, że założenie finansowania wydatków bieżących z budżetów gmin jest w pełni uzasadnione, gdyż dotyczy w ogóle funkcjonowania działalności na terenie gmin, natomiast wydatki majątkowe tylko w zakresie kapitalnych remontów i to głównie w dziedzinie oświaty i ochrony zdrowia, są finansowane z budżetów gmin. Inwestycje polegające na robotach budowlano-montażowych są finansowane z budżetów powiatowych lub z kredytu bankowego. Trudno bowiem zdecentralizować ten rodzaj działalności, gdyż mogłoby to mieć ujemne następstwa dla realizacji założeń i tempa wzrostu gospodarczego i powodowałoby rozczłonkowanie decyzji i środków pieniężnych na inwestycje. Ponadto współczesne inwestycje są na ogół tej miary, że wykraczają poza zasięg działania władz gminnych i to zarówno pod względem ich oddziaływania, jak i wielkości niezbędnych na realizację nakładów na nie.

Innym źródłem finansowania zadań w gminach jest fundusz gminny<sup>12</sup>. Przeznaczony jest przede wszystkim na finansowanie urządzeń służących poprawie warunków życia mieszkańców wsi. Fundusz gminny tworzą gminne rady narodowe, które uchwalają odpowiedni plan finansowy i zatwierdzają sprawozdania z jego wykonania. Do świadczenia na rzecz tego funduszu zobowiązany jest stosunkowo szeroki krąg podmiotów, jak:

— osoby fizyczne i prawne nie będące jednostkami gospodarki społecznej, a będące właścicielami lub posiadaczami gospodarstw rolnych lub gruntów nie stanowiących gospodarstwa rolnego i właścicielami lub posiadaczami budynków,

— rzemieślnicy, osoby prowadzące działalność handlową i świadczące inne usługi,

— jednostki gospodarki społecznej, prowadzące na terenie gminy różnego rodzaju działalność (gospodarstwa rolne i leśne, działalność przemysłowa, handlowa lub usługowa albo użytkowanie gruntów lub budynków).

Od świadczeń na rzecz funduszu zwolnione są: Fundusz Wczasów Pracowniczych, jednostki organizacyjne podległe ministrom Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych i urzędy morskie podległe Ministrowi Żeglugi. W związku z tym można by twierdzić, że świadczenia na rzecz funduszu gminnego mają charakter powszechny. Ma to tę pozytywną stronę, że pozwala na zespolenie wysiłków różnych jednostek organizacyjnych na rzecz wykonania planu społeczno-gospodarczego rozwoju gminy.

Powszechność świadczeń na rzecz funduszu gminnego potwierdza również zakres jego dochodów. Pochodzą one bowiem z następujących źródeł:

— wpłat osób fizycznych i prawnych, zarówno jednostek gospodarki społecznej, jak i nie społecznej,

— wpłat z tytułu opłaty uzdrowiskowej, pobieranej na terenie gminy,

<sup>12</sup> Por. ustawę z 29 XI 1972 r. o funduszu gminnym (Dz. U. nr 49, poz. 313).

- wpływów z podatku obrotowego od imprez artystycznych, rozrywkowych i sportowych,
- zysków osiągniętych z imprez artystycznych, rozrywkowych i sportowych organizowanych na terenie gminy,
- dobrowolnych świadczeń pieniężnych i rzeczowych.

Lista źródeł dochodów funduszu gminnego nie jest zamknięta, gdyż Rada Ministrów może na rzecz tego funduszu przeznaczyć i inne dochody<sup>13</sup>. Na uwagę zasługuje i to, że osoba świadcząca dobrowolnie na rzecz funduszu gminnego może określić przeznaczenie świadczeń oraz zastrzec zwrot nie wykorzystanych środków pieniężnych. Jest to rozwiązanie zbliżone do funduszu. Chodzi o to, by tego rodzaju rozwiązanie (skłaniało do dobrowolnych świadczeń pieniężnych i rzeczowych (np. gruntu lub budynku na cele kulturalne), gdyż obecnie to źródło dochodów przynosi symboliczne raczej dochody.

Podstawa świadczeń na rzecz funduszu gminnego jest zróżnicowana i uzależniona od rodzaju działalności prowadzonej przez poszczególne podmioty. W przypadku rolników indywidualnych za podstawę świadczeń przyjmuje się przychodowość szacunkową, ustaloną dla celów podatku gruntowego, natomiast w przypadku obciążenia lokali użytkowych i gruntów nie stanowiących gospodarstwa rolnego, podstawę wymiaru stanowi powierzchnia lokalu lub gruntu. Rzemieślnicy lub osoby prowadzące działalność handlową, usługową i inną odpłacają na rzecz funduszu określoną kwotę odpowiadającą krotności opłaty związanej ze zgłoszeniem obowiązku podatkowego z tytułu podatku obrotowego i dochodowego lub opłaty za kartę podatkową.

Inną formą określenia podstawy wymiaru wpłat na rzecz funduszu gminnego jest wysokość uzyskiwanego obrotu przez spółdzielnie zrzeszone w Centralnym Związku Spółdzielni Mleczarskich i w Centrali Spółdzielni Ogrodniczych. W niektórych jednostkach gospodarki uspołecznionej podstawę wymiaru stanowi wielkość zatrudnienia.

Pozornie wielość i zróżnicowanie tych podstaw stanowi swoistą mozaikę. Jest to następstwem tego, że podstawa wpłat na rzecz funduszu gminnego nie została ustalona samoistnie, lecz posiłkuje się podstawami już ustalonymi dla celów podatkowych lub innych świadczeń pieniężnych. Tego rodzaju rozwiązanie można uznać za prawidłowe, gdy się zważy na zbieżność zadań finansowych z budżetu gminnego i z funduszu gminnego. Dlatego też samoistne określenie podstaw wymiaru opłat na fundusz gminny nie miałoby uzasadnienia, gdyż właśnie wówczas wyłoniłaby się prawdziwa mozaika tych podstaw, co w rezultacie skomplikowałoby nie tylko wymiar wpłat na ten fundusz, ale i ich pobór.

Stawki wpłat na fundusz gminny są zróżnicowane: kwotowe i procentowe, i mają charakter progresywny oraz proporcjonalny. Przepisy

Por. art. 2 ust. 3 ustawy o funduszu gminnym.

prawne określają pewną rozpiętość stawek, by umożliwić władzom gminnym wybór najwłaściwszych z punktu widzenia warunków miejscowych, te zaś są niekiedy bardzo zróżnicowane i statyczne stosowanie jednej stawki do różnych gmin i rodzajów działalności nie miałyby uzasadnienia społeczno-ekonomicznego. Ponadto przewidziane są jeszcze inne formy uelastycznienia wymiaru wpłat na fundusz gminny, a mianowicie podwyższanie stawek lub obniżanie świadczeń<sup>14</sup>. Warunkiem podwyższenia określonych ustawą stawek wpłat, najwyżej o połowę, mogą być wyłącznie okoliczności podwyższające koszty robót finansowanych z funduszu gminnego (np. podwyżka cen materiałów budowlanych lub kosztów transportu). Podwyższenie stawek wpłat na rzecz funduszu wymaga uchwały gminnej rady narodowej. Natomiast naczelnik gminy może w przypadkach gospodarczo lub społecznie uzasadnionych obniżyć wysokość świadczeń na rzecz funduszu lub w ogóle od nich zwalniać. W tym przypadku preferowane są niektóre grupy zawodowe, jak nauczyciele, lekarze, lekarze weterynarii, inżynierowie, technicy, a także wdowy mające na utrzymaniu dzieci poniżej lat 15 i prowadzące gospodarstwo rolne oraz inwalidzi i inne osoby. Uelastycznienie w zakresie kształtowania wielkości obciążeń poszczególnych podmiotów należy uznać za słuszne, gdyż może to mieć wpływ na zatrudnienie kadry kwalifikowanych pracowników, a osobom, które z różnych powodów znalazły się w trudnym położeniu ekonomicznym daje szansę lepszych warunków egzystencji (właśnie na skutek zmniejszenia ciężarów finansowych). Powierzenie tych kompetencji naczelnikom gmin powinno umożliwić operatywne ich stosowanie, tj. w zależności od okoliczności przemawiających za sięgnięciem po odpowiedni środek łagodzenia obciążenia finansowego. Tym niemniej gminna rada narodowa zachowuje w tym zakresie kompetencje do ustalania zasad udzielania obniżek i zwolnień z tytułu świadczeń na fundusz gminny<sup>15</sup>. Dzięki takiemu podziałowi kompetencji, zasady przyznawania ulg i zwolnień są decydowane przez szersze przedstawicielstwo mieszkańców, a już indywidualne rozstrzygnięcia należą do władzy wykonawczej. Ma to aspekt emocjonalny, gdy się zważy na znaczenie ulg i zwolnień dla społeczności gminy, tym bardziej, że do gminnych rad narodowych należy kontrola przyznanych ulg i zwolnień.

Przeznaczenie funduszu gminnego ma znaczenie wybitnie lokalne. Wśród, zadań, na jakie przeznaczony są środki tego funduszu można wymienić cztery ich grupy, z których finansowane są:

— budowa, konserwacja, utrzymanie, wyposażenie i remont: dróg i mostów lokalnych, ulic i placów, urządzeń zbiorowego zaopatrzenia rolnictwa i wsi w wodę, urządzeń komunalnych, oświatowych, socjalnych, kulturalnych i sportowych, strażnic pożarnych, urządzeń i obiektów przeciwpożarowego zaopatrzenia wodnego oraz urządzeń małej retencji wody;

<sup>14</sup> Por. art. 6 ust. 3 i art. 7 ust. 1 ustawy o funduszu gminnym.

<sup>15</sup> Por. art. 10 ust. 2 pkt 3 ustawy o funduszu gminnym.



— budowa, konserwacja i remont drobnych zakładów produkcyjnych i usługowych prowadzonych przez gminną radę narodową i służących potrzebom mieszkańców gminy;

— czyny społeczne podejmowane przez zebrania wiejskie lub organizacje społeczne działające na terenie gminy;

— przewóz nauczycieli lub innych osób — do lekarza lub zakładu zamkniętego służby zdrowia oraz przewóz opału dla nauczycieli<sup>16</sup>.

Charakterystyczne są na tym tle dwa zagadnienia. Po pierwsze istnieje zbieżność finansowania zadań ze środków budżetowych i ze środków funduszu gminnego. Po wtóre w ramach funduszu gminnego pobierane są tzw. dochody celowe. Są nimi wpływy z tytułu opłaty uzdrowskiej, które mogą być przeznaczone wyłącznie na zapewnienie porządku, higieny i estetyki w gminie oraz na zaspokojenie potrzeb kulturalnych kuracjuszy, wczasowiczów i ludności miejscowej. Chodzi zatem o to, by rada narodowa miała w minimalnym zakresie środki na cele związane z turystyką.

Na uwagę zasługuje też i inne postanowienie ustawy o funduszu gminnym, a mianowicie możliwość integracji środków funduszy kilku gmin. Może to mieć miejsce wówczas, gdy istnieje potrzeba budowy, utrzymania lub wyposażenia drogi albo urzędzenia służącego zaspokojeniu potrzeb kilku gmin<sup>17</sup>.

Budżet i fundusz gminny nie wyczerpują zakresu pojęcia finansów gmin. Jest bowiem i trzecie źródło finansowania zadań gminnych rad narodowych, a mianowicie różnego rodzaju celowe fundusze pozabudżetowe. Mogą one być tworzone z nadwyżki budżetowej lub ponadplanowych dochodów budżetowych. Przeznaczenie tych funduszy jest wielorakie, a kompetencje do ich tworzenia mają gminne rady narodowe lub komitety osiedlowe. Te ostatnie jako organy samorządu mieszkańców mogą realizować niektóre zadania i finansować je z tworzonych we własnym zakresie funduszy<sup>18</sup>. Wydaje się, że założeniem tworzonych funduszy pozabudżetowych ma być rozwijanie i wykorzystywanie inicjatywy oraz samorządności mieszkańców gminy.

Z zakresu finansów gmin na uwagę zasługują kompetencje finansowe naczelnika gminy i obsługi kasowej budżetów gminnych. Kompetencje finansowe naczelnika gminy wynikają z przekazania gminom uprawnień w dziedzinie poboru podatków i opłat od jednostek gospodarki nie społecznej. W związku z tym naczelnik gminy korzysta z następujących uprawnień:

— odraczania terminów do zapłaty podatku na okres nie przekraczający 6 miesięcy,

<sup>16</sup> Por. art. 8 ust. 1 ustawy o funduszu gminnym.

<sup>17</sup> Por. art. 8 ust. 3 ustawy o funduszu gminnym.

<sup>18</sup> Por. art. 65t ust. 2 ustawy z 29 XI 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych.

- przywracania wszelkich zaniedbanych terminów, jeżeli zaniedbanie nie przekracza 1 roku,
- do decydowania w sprawach uznawania gospodarstw za wspólne lub za odrębnie prowadzone, dla wymiaru podatku gruntowego,
- prostowania nieprawidłowo dokonanych wymiarów należności finansowych,
- odraczania oraz rozkładania spłaty zobowiązania pieniężnego na okres do dwóch lat,
- umarzanie należności pieniężnych do kwoty 5000 zł w ciągu roku.

Można te kompetencje ocenić pozytywnie z punktu widzenia operatywności działania w dziedzinie podatków, ale w praktyce wyłoni się zapewne sprawa kontroli sposobu korzystania przez naczelnika z przyznaných mu uprawnień, co należy już do kompetencji gminnych rad narodowych.

Obsługa kasowa budżetów gmin została powierzona spółdzielniom oszczędnościowo-pożyczkowym (SOP). W związku z tym SOP będzie prowadzić rachunki pomocnicze w zakresie budżetu i rachunki główne w zakresie obsługi funduszu gminnego i niektórych funduszy celowych oraz zakładów powiązanych z 'budżetami gmin. Spółdzielnie te będą przyjmować również od sołtysów wpłaty z tytułu zainkasowanego podatku gruntowego. Powierzenie SOP kasowej obsługi budżetu i funduszy ma na celu usprawnienie obiegu pieniężnego (m. in. przez ograniczenie przewozów pieniądza gotówkowego).

Oceniając ogólnie kształt obecnych finansów gmin można stwierdzić, że składają się nań dwa nurty: gospodarka budżetowa i pozabudżetowe fundusze celowe. Gospodarka budżetowa gmin stanowi w tym kontekście fragment scentralizowanego finansowania zadań gminnych rad narodowych. Właśnie dla gospodarki budżetowej charakterystyczny jest akcent scentralizowania gestii finansowej. Natomiast gospodarkę finansową w dziedzinie pozabudżetowych funduszy celowych cechuje samorządność i inicjatywa zarówno organów lokalnych, jak i ludności gminy. Trzeba zwrócić uwagę i na to, że fundusze celowe nie są jednolite, bo obok funduszu gminnego o wyraźnie zarysowanych konturach organizacyjnych i funkcjonalnych mogą być tworzone również fundusze ad hoc, dla realizacji zadań określonych przez ludność gminy (np. przez komitet osiedlowy). Ten dualistyczny nurt w finansach gmin ma swoje uzasadnienie w miejscowych warunkach kształtowania i realizacji zadań. Nie zdałoby to natomiast egzaminu w wielkich aglomeracjach miejskich.

Gminne rady narodowe, korzystając z uprawnień koordynacyjnych, mogą mieć również wpływ na kształtowanie gospodarki finansowej w zakresie Funduszu Rozwoju Rolnictwa, funduszy spółdzielczych i innych oraz na działalność kredytową SOP. Można twierdzić, że zakres kompetencji gminnych rad narodowych w różnych dziedzinach życia społeczno-gospodarczego czyni zeń na gruncie finansów ośrodki bezpośredniego lub pośredniego zarządzania nimi. Tego rodzaju pozycja gminnych rad

narodowych jest w pełni uzasadniona ich konstytucyjnie określoną rolą jako organów władztwa na swoim terenie. Dla należytego wykorzystania tego szerokiego zakresu kompetencji, gminne rady narodowe powinny opracować programy społeczno-gospodarczego rozwoju. Programy te powinny być dwójakiego rodzaju: kompleksowe i cząstkowe. Te pierwsze wskazywałyby na założenia i kierunki przyszłego rozwoju, gdy tymczasem te drugie byłyby już szczegółowsze i odnosiły się do poszczególnych zadań. Na przykład program w dziedzinie rolnictwa, gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, w dziedzinie oświaty i ochrony zdrowia oraz innych. Programy takie powinny określać zarówno cele, ku którym zmierzają, środki ich urzeczywistnienia i koszty realizacji tych celów. Ujęcie tych czynników pozwoli na kompleksowe programowanie rozwoju społeczno-gospodarczego gminy i jego finansowania, jednak wymaga to rozwinięcia metod analizy potrzeb i zadań oraz ich prognozowania. Właśnie urzeczywistnieniem tego będzie przyszłe wieloletnie planowanie gospodarcze i finansowe.

## LES FINANCES DE COMMUNES

### R é s u m é

L'article se penche sur le problème de l'organisation de l'économie financière des communes. Ces réflexions concernent les trois sphères de cette économie: l'économie de budget, du fonds de commune et d'autres fonds bons de budget. On a montré que le plus important Men de l'économie financière de la commune est le budget, car il finance la plus vaste sphère des tâches des conseils populaires de commune. Comme l'affirmation de ce fait on a cité dans ce travail les sources des recettes et la destination des dépenses de budget.

Le fonds de commune est une manifestation de l'activité d'autogestion du conseil populaire de commune et constitue une source complémentaire du financement de ses tâches. Cela démontre la manière du montant et la levée des recettes au profit du fonds de commune et les façons du financement des tâches de ce fonds. Cependant les fonds déterminés hors de budget sont adaptés aux conditions socio-économiques d'endroit et sont appelés ou immédiatement ou pour de longues périodes du temps.

Dans cet article on a aussi montré les attributions financières des organes d'exécution, surtout dans le domaine du montant et de la levée des impôts et du contrôle de l'économie financière. Pour terminer son exposé, 1) auteur attire aussi l'attention sur les attributions financières de coordination des conseils populaires de commune par rapport aux unités qui ne sont pas leur soumises. Grâce à cela, il est possible de réunir les efforts et les moyens d'argent de différentes unités d'organisation au profit de l'accomplissement des tâches de la commune.