

*Beata Guziejewska**

PROCESY KSZTAŁTOWANIA SIĘ SAMODZIELNOŚCI FINANSOWEJ, A PROBLEM ZADŁUŻANIA SIĘ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

1. POJĘCIE I MIEJSCE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W SYSTEMIE FINANSÓW PUBLICZNYCH

Różnorodne problemy gospodarki finansowej samorządu terytorialnego wynikają z faktu, iż jest on jednym z ogniw całego systemu finansów publicznych. Pojawiają się w związku z tym zagadnienia miejsca i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego dalej (JST), ich samodzielności i niezależności finansowej. Podejmowany coraz częściej problem możliwości oraz z drugiej strony ograniczeń w zaciąganiu długu, związany jest z istotą samorządu terytorialnego, miejscem JST w sektorze publicznym. Literatura przedmiotu jest bogata, choć nie ma do końca zgody co do granic autonomii i niezależności finansowej samorządu terytorialnego.

Istotą samorządu jest powierzenie zarządu sprawami publicznymi samym zainteresowanym – czyli zrzeszeniu obywateli, zorganizowanych z mocy ustawy w korporacjach prawa publicznego¹. Taka ustawowo ustanowiona korporacja, to w tradycyjnej terminologii publicznoprawny związek osób. Państwo jest związkiem publicznoprawnym ogółu obywateli, natomiast gmina związkiem publicznoprawnym mieszkańców danego obszaru. Korporacje wykonują zadania publiczne samodzielnie: we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, dlatego przypisujemy im przymiot podmiotowości publicznoprawnej, odrębnej od państwa. Przyjmuje się, iż samorząd jest formą

* Dr, adiunkt w Katedrze Finansów i Bankowości Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ M. Kulesza, *Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej – stan obecny i perspektywy*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 5, s. 7.

ustrojową wykonywania zarządu sprawami danej korporacji przez jej członków. Przynależność do korporacji ma charakter przymusowy, bardziej jednak precyzyjne jest stwierdzenie, iż przynależność ta wynika z prawa, jako naturalna konsekwencja przyjętego sposobu zarządzania sprawami publicznymi. O ile z punktu widzenia prawa administracyjnego samorząd zaliczany jest do zdecentralizowanych form wykonywania administracji publicznej, o tyle z punktu widzenia prawa konstytucyjnego (a więc ze względu na kryteria prawne i polityczne) samorząd bywa rozważany w kategoriach pionowego podziału władzy.

Podstawową konstrukcją modelu władzy lokalnej opartej na samorządzie terytorialnym jest gmina – odrębny od państwa podmiot praw i obowiązków, wyposażony w osobowość prawną². Samodzielnie realizuje ona stojące przed nią zadania, a więc jest tym samym instytucją o charakterze samorządowym. Terytorialny związek samorządowy lokalnego społeczeństwa stanowi zatem korporację prawa publicznego, wyposażony jest w osobowość prawną, samodzielnie wykonuje zadania państwowe i podlega nadzorowi państwa³. Do zakresu działania gminy należą najczęściej sprawy publiczne o znaczeniu i zasięgu lokalnym, nie zastrzeżone dla innych podmiotów. Jest to tzw. zasada domniemania kompetencji. Zasadą odmienną jest możliwość wykonywania przez gminę tylko tych zadań i czynności, które ustawodawca kolejno wyszczególnił w ustawie.

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu w roku 1985, stwierdza, iż samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców⁴. Zasady zawarte w *Karcie* zakładają, że budowa Europy według zasad demokracji i decentralizacji wymaga ugruntowania samorządu terytorialnego, albowiem prawo obywateli do uczestniczenia w zarządzaniu sprawami publicznymi wchodzi w zakres demokratycznych zasad wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy. Jest to możliwe przy założeniu istnienia społeczności lokalnych wyposażonych w organy decyzyjne, ukonstytuowane w sposób demokratyczny, korzystające z szerokiej autonomii w zakresie kompetencji, form wykonywania uprawnień oraz środków niezbędnych do realizacji zadań.

Samorząd terytorialny stanowi integralną część składową sektora publicznego, którego ośrodkiem jest państwo, a uzupełnieniem inne niż samorząd

² A. i R. Sypniewscy, *Administracja państwowa i samorząd terytorialny*, PDW „Ławica”, Poznań 1993, s. 13.

³ Z. Niewiadomski, *Gmina w Szwajcarii. Studium ustrojowo-prawne*, UW Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Warszawa 1993, s. 20.

⁴ *Samorząd terytorialny, Teksty jednolite ustaw*, red. M. Kulesza, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 1995, s. 269.

terytorialny związki publicznoprawne⁵. Występowanie w porządku wewnętrznym państwa innych podmiotów publicznych wiąże się z przekazaniem im części władztwa finansowego. Oznacza to ograniczenie władztwa państwa, które musi respektować konstytucję i nie może wkraczać w dziedziny zastrzeżone dla innych podmiotów⁶.

Samorząd terytorialny, stanowiąc jedną z podstawowych instytucji ustrojowo-prawnych współczesnego państwa, normowany jest w aktach prawnych najwyższego rzędu, łącznie z konstytucją. Jednak żaden z ustawodawców zachodnich nie określa *expressis verbis* istoty i zasad funkcjonowania samorządu. Z reguły normy prawne zawierają tylko ustalenia mówiące o korporacyjnym i zdecentralizowanym charakterze gminy. Przyjęcie założenia, iż samorząd jest korporacją, każe poszukiwać jej podmiotu i przedmiotu, które to elementy decydują o jego istocie i sposobie wykonywania zadań administracji państwowej. Podmiotem samorządu terytorialnego jest społeczność zamieszkała na danym obszarze, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy. Jest on powoływany przez państwo w celu spełnienia jego zadań. Współczesne związki samorządu terytorialnego mają rację bytu tylko wówczas, gdy państwo nakłada na nie obowiązek realizacji określonych zadań, czyli określa przedmiot ich aktywności⁷. Istoty samorządności tych związków nie można upatrywać w przeciwstawianiu interesów państwa interesom lokalnego społeczeństwa. Samorząd nie ma i nie może mieć własnych, suwerennych praw. Suwerenem jest bowiem państwo, które przekazuje określone zadania tworzonemu przez siebie związkowi terytorialnemu. Byt samorządu uzależniony jest więc od woli ustawodawcy. Wykonywanie zadań administracji państwowej następuje na zasadzie decentralizacji, zakładającej samodzielne wykonywanie tych zadań przez terytorialne związki samorządowe. Samodzielne wykonywanie zadań nie oznacza oczywiście samodzielności nieograniczonej. Skoro samorząd wykonuje zadania państwowe, jego działalność powinna pozostać pod nadzorem państwa. W rezultacie nie należy więc upatrywać samodzielności samorządu w całkowitym uniezależnieniu od państwa, ale w jasnym, precyzyjnym określeniu przypadków, kiedy państwo może wkraczać w sferę jego działalności⁸.

Władza lokalna jest częścią władzy państwowej. W ramach podmiotowych i przedmiotowych uprawnień określona jest ona decyzjami władczymi

⁵ H. Sochacka-Krysiak, *Finanse lokalne*, Poltex, Warszawa 1993, s. 15.

⁶ T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego*, Municipium, Warszawa 1995, s. 17.

⁷ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1990, s. 6.

⁸ B. Guziejewska, *Rola samorządu terytorialnego w systemie finansów publicznych – pojęcie i istota samodzielności finansowej gminy*, [w:] *Finanse w gospodarce rynkowej – wybrane zagadnienia*, Absolwent, Łódź 1999, s. 115.

państwa, które rezygnuje z części władzy, przekazując ją jednostkom terytorialnym. Cechą podstawową władzy lokalnej jest całkowite uzależnienie jej istnienia oraz „treści” od decyzji konstytucyjnie wskazanych organów państwa bądź instytucji demokratycznych, zdolnych realizować zasadę suwerenności⁹. Termin „władza lokalna” używany jest w wielu znaczeniach, lecz pod jednym przynajmniej względem nie powinien budzić wątpliwości. Skoro mowa o władzy lokalnej w określonym państwie, to wiadomo, iż chodzi o część władzy publicznej¹⁰. Samorząd terytorialny stanowi czynnik doniosłej wagi w organizacji życia publicznego. Może on i powinien być ze swej istoty wyrazicielem woli społeczności lokalnej, jej interesów i potrzeb, oraz ich skutecznym realizatorem. Zarazem współtworzy on ogólny system administracji publicznej w państwie, wykonując istotny zakres zadań zleconych przez administrację rządową. Samorządu nie można traktować jako „czynnika społecznego” w polityce. Jest on w sposób oczywisty władzą państwową, działającą w interesie publicznym, określonym ramami wspólnoty lokalnej, i korzystającą z jej mandatu. Zasadne jest zatem porównywanie skuteczności i efektywności działania władz lokalnych i centralnych jako dwóch form tej samej demokratycznej władzy państwowej¹¹. Sukces samorządu tkwi we wzmocnionej regułami ustawowymi odpowiedzialności finansowej¹².

Jednym z zasadniczych elementów wyznaczających sytuację ustrojową samorządu jest przekazywany mu zakres zadań. U podstaw tradycyjnej konstrukcji zadań samorządu terytorialnego leży teoria o własnym i poruczonem zakresie działania gminy. Ukształtowała się koncepcja o dualistycznym charakterze zadań gminy, tzn. ich podziale na własne i zlecone, przy czym te drugie traktowano jako element „zniewolenia” gminy przez państwo. Doktryna europejska przełomu XIX i XX w. skutecznie rozprawiła się z tymi poglądami. Dowiodła, że z punktu widzenia porządku prawnego zadania samorządu terytorialnego mają zawsze charakter zadań państwowych¹³. Twierdzenia o istnieniu pierwotnych, własnych praw gminy, niezależnych od państwowego porządku prawnego, wypływały z fantazji teoretyków prawa natury. Zadania własne gminy nie wypływają z natury gminy, lecz z woli państwowej władzy ustawodawczej. Przeprowadzenie podziału zadań publicznych pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego i terenową ad-

⁹ T. Skrzypczak, *Władza i polityka lokalna w państwie współczesnym*, UJ, Kraków 1986, s. 25.

¹⁰ Z. Kiełmiński, *Władza lokalna w Stanach Zjednoczonych*, Wyd. Prywatnej Wyższej Szkoły Businessu i Administracji, Warszawa 1994, s. 4.

¹¹ U. Pańko, *Samorząd terytorialny z perspektywy pięciu lat*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 5, s. 5.

¹² Na element efektywności zwracają też uwagę badacze finansów lokalnych w krajach skandynawskich. Por. <http://www.los.uib.no/research/res-b-e.htm#bc>.

¹³ Z. Niewiadomski, *Polski samorząd terytorialny w świetle standardów europejskich*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 11, s. 26.

ministrację rządową sprawia, że każda sprawa i zadanie publiczne mieści w sobie moment podwójnego zainteresowania – ze strony całości reprezentowanej przez państwo i ze strony miejscowej grupy społeczeństwa. Lokalność jest zatem cechą stopniowalną¹⁴. Przy przekazywaniu zadań samorządowi należy powierzać te, przy których „lokalność” przeważa, tzn. takie, którymi wspólnoty samorządowe, najlepiej znające potrzeby swoich członków, są najbardziej zainteresowane. Realizowane przez gminę zadania są co prawda podzielone na zadania własne i zadania poruczone, lecz umocowanie własnego zakresu zadaniowego gminy następuje w przysługującym jej prawie podmiotowym. Takie właśnie umocowanie nie może stanowić podstawy do kwestionowania państwowego charakteru zadań wykonywanych przez gminę, a tym bardziej podstawy do przeciwstawiania sobie zadań własnych i zadań zleconych¹⁵.

Istota samorządu lokalnego sprowadza się jednak do czegoś więcej niż sposób organizacji usług publicznych. Jest to element całego systemu władzy i administracji, część systemu państwa jako całości. Co więcej, to właśnie instytucja samorządu przyczynia się do rzeczywistego rozwoju demokracji w państwie¹⁶. Autorzy brytyjscy podkreślają, że samorząd terytorialny jest stałą formą zarządzania sprawami lokalnymi przez miejscową społeczność. Na szczeblu lokalnym chroni się interesy lokalne, w ramach szerszego układu, jakim jest cały system państwa. Problemy lokalne są lepiej rozwiązywane na szczeblu lokalnym. To samo dotyczy bardziej efektywnego wytwarzania usług na odpowiednim szczeblu samorządu terytorialnego¹⁷.

2. MODELE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W TEORII I PRAKTYCE

Skłonność do traktowania samorządu terytorialnego jako części składowej organizmu państwowego lub czegoś w rodzaju terenowej agendy władz centralnych może wynikać ze świadomego bądź podświadomego zaakceptowania jednej z teorii genezy samorządu, która głosi, że jest on tworem powołanym przez państwo w celu usprawnienia mechanizmu zarządzania.

¹⁴ *Administracyjno-prawne zadania i kompetencje gmin*, red. M. Stahl, Wyd. Samorządowe Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1994, s. 10.

¹⁵ *Samorządowy poradnik budżetowy na 1996 r. Zagadnienia ustrojowe i prawno-finansowe*, red. W. Miemiec i B. Cybulski, Municipium, Warszawa 1996, s. 28.

¹⁶ J. Bennington, M. Geddes, *The future role and structure of local government*, Longman Group UK Ltd, London 1992.

¹⁷ R. M. Punnett, *British government and politics*, Dartmouth Publishing Company Limited, Hampshire 1994, s. 402.

W literaturze ukształtowały się dwie krańcowo różne koncepcje modelu gminy. Pierwsza polega na traktowaniu gminy jako podmiotu, którego prawa kształtują się na wzór praw naturalnych jednostki, druga natomiast oparta jest na założeniu, iż gmina powinna być całkowicie podporządkowana państwu, jako że przez to państwo została powołana, pełniąc zarazem funkcję jednostki terytorialnej i wykonawcy zadań zleczanych przez państwo. Obie koncepcje samorządu godzi w pewnym stopniu podział na zadania własne i zlecone, dostosowując je do realnych warunków gospodarki współczesnych państw i sposobów zarządzania organizmem państwowym.

Poglądy teoretyczne na samorząd ulegały zmianom w zależności od okresu historycznego. Obserwując historię samorządu terytorialnego w Europie Zachodniej wyróżnia się francuską, pruską i anglosaską teorię samorządności. Pierwsza wywodzi się z okresu Rewolucji Francuskiej i można wyodrębnić w niej nurt przypisujący gminie prawa naturalne, i drugi, podporządkowujący ją całkowicie państwu. Pruska myśl samorządowa opierała się na włączeniu społeczności lokalnych – przede wszystkim mieszczaństwa – w zadania zlecane przez administrację państwową. Była to koncepcja dualistyczna, zakładająca wykonywanie zadań przez dwa elementy administracji terytorialnej: organy, które reprezentują władzę centralną, i przedstawicielstwo mieszkańców danej jednostki terytorialnej¹⁸.

Inną rolę założono w przypadku samorządu terytorialnego w Anglii. Nie jest to forma udziału obywateli w wykonywaniu zadań poruczonych przez państwo, lecz raczej swoisty odpowiednik parlamentaryzmu na szczeblu lokalnym, któremu nie towarzyszą przedstawiciele rządu w terenie. Samorząd nie stanowił tam z natury rzeczy formy decentralizacji, lecz dowód na tradycyjne istnienie niecentralizacji jako zjawiska politycznego, znacznie wykraczającego poza kwestię samej administracji¹⁹.

W literaturze spotkać można również model (koncepcję) społeczno-ekonomiczny, nazywany tradycyjnym, i etatystyczno-technokratyczny²⁰. Podział ten akcentuje elementy podobne do przedstawionego wcześniej modelu francuskiego. Pierwsza z koncepcji odpowiada warunkom państwa pełniącego nieliczne funkcje, związane szczególnie z utrzymaniem porządku wewnętrznego i zewnętrznego, a w bardzo wąskim zakresie z rozwojem ekonomicznym i zaspokajaniem potrzeb socjalnych. W tych warunkach samorządy terytorialne wykonywały zadania dyktowane przez potrzeby poszczególnych gmin i były przeciwstawiane administracji państwowej. Cechował je przy tym wysoki stopień niezależności od państwa. W miarę rozbudowy funkcji ekonomicznych i socjalnych państw współczesnych

¹⁸ R. Wróbel, *Cztery lata reformy*, Presspublica, Warszawa 1994, s. 21.

¹⁹ H. Izdebski, *Współczesne modele administracji publicznej*, Warszawa 1993.

²⁰ E. Denek, J. Sobiech, J. Wierzbicki, J. Wolniak, *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 1995, s. 134.

wzrastała rola samorządu w spełnianiu tych funkcji. Pojawiła się nowa koncepcja znacznie różniąca się od poprzedniej. Przestano przeciwstawiać samorząd terytorialny państwu i uznano konieczność jego powołania w celu wspólnego organizowania i wykonywania zadań państwa. Koncepcja ta stała się punktem wyjścia konstruowania podstaw prawnych i rozumienia istoty samorządu terytorialnego w większości krajów demokratycznych o gospodarce rynkowej. Wraz z rozwojem państwa opiekuńczego wzrastała rola samorządu lokalnego w wykonywaniu wielu zadań wynikających z realizacji tego modelu. Miało to wyraz w stałym wzroście wydatków lokalnych od początku wieku XX do połowy lat siedemdziesiątych. Jednocześnie kryzys tzw. welfare state doprowadził do dyskusji nad przyszłością samorządu. Szczególnie wyróżnił się ten nurt dyskusji, który podkreślał potrzebę prywatyzacji wielu usług lokalnych świadczonych do tej pory przez sektor publiczny.

W przedstawionych koncepcjach samorządy charakteryzują się odmiennymi mechanizmami ekonomiczno-finansowymi. Koncepcji tradycyjnej, na której opiera się model społeczno-ekonomiczny, przyświecała idea daleko idącego uniezależnienia się od organów państwowych, co jednak nie było łatwe do zrealizowania w praktyce. Niezależność tę można łatwiej osiągnąć w krajach nawiązujących właśnie do tradycyjnego modelu samorządu. Wiąże się to w dużej mierze z rodzajem i zakresem zadań własnych wykonywanych przez jednostki samorządowe w obu omawianych przypadkach. Zdaniem niektórych znawców przedmiotu wąski zakres zadań własnych o charakterze lokalnym, realizowanych przez samorząd, sprzyja większej niezależności samorządu od organów państwowych. Rozszerzanie zadań, szczególnie w kierunku przejmowania przez samorząd zadań wynikających z polityki gospodarczej i społecznej państwa, rodzi tendencje do zwiększania zasięgu interwencji władz państwowych²¹. W modelu społeczno-ekonomicznym o rodzaju i zakresie wykonywanych zadań własnych decyduje sam samorząd, biorąc pod uwagę potrzeby lokalnej społeczności i materialne zabezpieczenie podejmowanych zadań. Działalność omawianego samorządu była oparta przede wszystkim na dochodach własnych. Zakres zadań nie mógł być jednak zbyt szeroki właśnie ze względu na ograniczone możliwości finansowania. Powodować to mogło znaczne zróżnicowanie zadań podejmowanych przez poszczególne gminy w ramach jednego państwa. Przyjęcie modelu etatystyczno-technokratycznego wiąże się z istotnym rozszerzeniem zadań samorządu terytorialnego, z tendencją wzrostową w tym zakresie. Obserwuje się przy tym zgodność interesów państwa i samorządu. Państwo chętnie przekazuje zadania samorządom, gdyż może koncentrować się na sprawach

²¹ Tamże, s. 135.

dotyczących całego kraju, a samorządy przejmują zadania, gdyż wolą same decydować o zaspokojeniu swoich potrzeb.

Spór o istotę i genezę samorządu lokalnego nie został rozstrzygnięty, a jego skutkiem jest ukształtowanie bardziej lub mniej zdecentralizowanych modeli gospodarki lokalnej. System i gospodarka finansowa samorządu terytorialnego zależą więc od przyjętej koncepcji tego samorządu, ale stwierdzenie takie ma znaczenie bardziej teoretyczne niż praktyczne. Państwo i samorząd terytorialny są instytucjami prawno-ustrojowymi o dynamicznej strukturze, co oznacza, że poglądy na istotę ich wzajemnych relacji zmieniają się w zależności od warunków politycznych, społecznych i gospodarczych oraz tendencji politycznych. Współcześnie nie przeciwstawia się samorządu terytorialnego państwu, co wynika z suwerenności państwa, a zarazem z charakteru samorządu jako instytucji prawnej. Poprzez normy prawne państwo ustala swoje stosunki z samorządem, a tym samym decyduje o jego pozycji w państwie. Samorząd terytorialny jest częścią urządzeń polityczno-ustrojowych państwa, jest z nim powiązany organizacyjnie i funkcjonalnie²². Państwo dominuje wprawdzie w stosunkach z samorządem, ale jest ograniczone ideami związanymi z instytucją samorządu, siłą tradycji, normami prawa krajowego i międzynarodowego. Brakuje zatem jakiegoś uniwersalnego rozwiązania, które mogłoby mieć znaczenie jednakowe dla wszystkich państw.

W krajach współczesnych samorząd terytorialny jest niewątpliwie silnie uzależniony od państwa, nie powstaje bowiem w drodze swobodnego aktu decyzyjnego członków założycieli, lecz z mocy decyzji państwa, które w trybie ustawy określa zadania samorządowe oraz źródła ich finansowania, a także formy prawne nadzoru nad działalnością samorządową²³. Względna niezależność od organów rządowych i w konsekwencji możliwość kształtowania wewnętrznej organizacji wynika z faktu wyodrębnienia związków samorządowych, które mają ochronę konstytucyjną. Ustawodawca państwowy nie może wkraczać w sferę samorządową w taki sposób, który doprowadziłby do zmiany cech podmiotowych i strukturalnych samorządu²⁴. Zakres działalności gmin i ich autonomię wyznacza także system finansowy, w którym one funkcjonują.

Model finansów lokalnych w scentralizowanym systemie finansów publicznych oznacza mały udział dochodów własnych w dochodach ogółem i duży stopień zasilania gmin środkami pochodzącymi z innych źródeł niż dochody własne. Przez dochody własne rozumiemy te, które podlegają kompetencji gmin albo w zakresie ich stanowienia, albo decydowania o ich

²² M. Stahl, E. Olejniczak-Szałowska, *Samorząd terytorialny – podstawowe zagadnienia*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1994, s. 39.

²³ H. Sochacka-Krysiak, *Finanse...*, s. 18.

²⁴ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1988, s. 34.

konstrukcji, głównie w odniesieniu do wysokości stawek podatkowych i stosowanych ulg oraz zwolnień. Dochody własne wpływają najczęściej bezpośrednio do kasy gminy. Dochody obce, których duży udział w finansowaniu gminy świadczy najczęściej o małym stopniu jej samodzielności i niezależności finansowej, to przede wszystkim subwencje i dotacje centralne.

Finanse samorządu terytorialnego w systemie zdecentralizowanym charakteryzują się tym, że gminy finansują większość swych zadań z dochodów własnych. Dochody zewnętrzne, w postaci subwencji i dotacji, mają charakter wybitnie uzupełniający. Niektórzy autorzy wskazują, że problematyka kontroli i nadzoru nad władzą lokalną ma sens przede wszystkim w przypadku administracji zdecentralizowanej²⁵. Tylko tam bowiem niezbędne jest wyposażenie organów nadrzędnych w kompetencje, które zapewniają im niezbędny stopień wpływu na działalność organów niższego szczebla. Nie ma to natomiast znaczenia, gdy administracja jest scentralizowana, bo wówczas olbrzymia zależność organów niższych od wyższych pozwala tym ostatnim sterować działalnością organów niższych zgodnie ze swoją wolą, bez wykorzystywania żadnych specjalnych środków prawnych. Często sterowanie to może przybierać kształt działań nieformalnych.

Finansowanie zadań publicznych przez samorząd terytorialny jest determinowane zakresem ich decentralizacji. Na ogół w prawodawstwie dotyczącym samorządu terytorialnego przyjmuje się, że gminy prowadzą swoją gospodarkę finansową samodzielnie. Jest to, zdaniem niektórych, pojęcie bardziej polityczno-psychologiczne niż merytorycznie uzasadnione²⁶. Decentralizacja odnosi się bowiem do zadań. Natomiast źródła dochodów są określone przez organy państwowe, które regulują rodzaje i zakres dochodów budżetów samorządowych. Jeżeli jednak przyjmie się ideę szerokiej decentralizacji działalności publicznej, to w konsekwencji rola samorządu będzie duża, co determinować musi strukturę wydatków budżetów organów samorządu terytorialnego. W podejściu tym pomija się fakt, że wraz z decentralizacją zadań następuje decentralizacja wydatkowania, czyli gospodarowania środkami publicznymi, co rodzi istotne problemy i niebagatelne konsekwencje.

Podział zadań i kompetencji między poszczególne szczeble struktury państwa i powiązany z nim rozdział wydatków i dochodów decyduje o stopniu centralizacji lub decentralizacji, a także o zakresie integracji wewnętrznej państwa, w tym integracji systemu budżetowego²⁷. Wynika to z założeń politycznych i ustrojowych dotyczących charakteru i roli organów terenowych. Historia ostatniego dziesięciolecia pokazuje, iż podziały te

²⁵ *Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej*, red. M. Kulesza, UW, Wydział Prawa i Administracji, Warszawa 1982, s. 139.

²⁶ A. Komar, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 1994, s. 224.

²⁷ W. Nykiel, *Rola dochodów w równoważeniu budżetów lokalnych*, Wyd. UŁ, Łódź 1993, s. 11.

podlegają ciągłym procesom i przeobrażeniom, które przyniosły decentralistyczne reformy we Francji i zmierzające w zupełnie odwrotnym kierunku zmiany w Wielkiej Brytanii. Nie jest z pewnością przypadkiem, że tam, gdzie prawo w znacznym stopniu ogranicza dostęp samorządu terytorialnego do danin publicznych, przyznając mu tylko nieliczne i mało wydajne podatki lokalne, inicjatywa gospodarcza podmiotów samorządowych rozwija się żywiej i bardziej wszechstronnie, ponieważ jest silnie motywowana poszukiwaniem nowych źródeł zasilania we własnym zakresie dochodów budżetów lokalnych. Natomiast tam, gdzie samorząd terytorialny został wyposażony przez państwo w wydajne źródła dochodów należących do kategorii danin publicznych, podmioty samorządowe podejmują bezpośrednią działalność gospodarczą niechętnie, a nawet wykazują skłonność do pozbywania się poszczególnych obiektów swego majątku komunalnego, poprzez ich sprzedaż lub dzierżawę.

Argumenty przemawiające za decentralizacją systemu budżetowego państwa nie oznaczają negowania potrzeby oddziaływania przez państwo na budżety lokalne. Taka potrzeba, a nawet konieczność, istnieje. Prowadzenie jednolitej w skali państwa, wewnętrznie spójnej polityki finansowej, niwelowanie dysproporcji między regionami, równomierny rozwój usług publicznych, wymagają pośredniego, a nieraz nawet bezpośredniego oddziaływania państwa na budżety lokalne. W literaturze niektórych krajów można spotkać pogląd, iż decentralizacji w zakresie wydatków samorządu powinna towarzyszyć centralizacja w sferze jego dochodów. Pogląd taki jest kwestionowany, gdyż bez odpowiednich kompetencji do stanowienia o dochodach, samorządowi pozostaje głównie udział w wykonawstwie zadań publicznych²⁸. Koncepcja jak najszerzej decentralizacji finansowej i minimalnego udziału państwa w życiu gospodarczym i społecznym zakłada odrzucenie opiekuńczych funkcji państwa nad regionami i jednostkami lokalnymi na rzecz ich jak najszerzej samodzielności i samowystarczalności. W zakresie finansów lokalnych oznacza to maksymalnie szeroki zakres mienia, dochodów własnych oraz swobodę ich wydatkowania, ale równocześnie całkowite odrzucenie zasilania budżetów lokalnych ze środków finansowych państwa. Wydaje się jednak, że podobnie jak nierealna jest wersja ortodoksyjnego liberalizmu w gospodarce samorządowej, oparta na całkowitej decentralizacji i samodzielności finansowej, tak samo niemożliwa współcześnie jest koncepcja całkowitej centralizacji w skali kraju²⁹.

Zastanawiające nas często tendencje do centralizacji systemu finansów publicznych wynikać mogą z priorytetu procesów finansowych i znaczenia

²⁸ Tamże, s. 125.

²⁹ E. Chojna-Duch, *Zakres i skutki decentralizacji finansowej samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, red. A. Piekara, Warszawa 1993, s. 335.

finansów lokalnych dla równowagi finansowej i ekonomicznej państwa. Stąd też władze centralne zawsze starają się zachować skuteczne instrumenty kontroli finansów lokalnych i wpływu na ich kształtowanie. Z przeprowadzonych badań wynika, że trudno jest ustalić wyraźny związek i zależności między modelem władzy lokalnej i stanem jej finansów. Stan ten wiąże się nie tyle z modelowymi rozwiązaniami systemowymi, co z zachowaniem określonej proporcji sił i jasnych „reguł” gry między władzą centralną i samorządem terytorialnym³⁰. Niektórzy autorzy zwracają uwagę, że obserwacje przeprowadzone w wielu krajach wskazują, iż w dłuższej perspektywie mało skuteczne są strategie odwołujące się do pomocy z zewnątrz lub polegające na odgórnej interwencji rządu w działalność samorządów lokalnych³¹. Jak mało skuteczna jest nieraz bezpośrednia pomoc finansowa, jeśli nie idzie ona w parze z wewnętrznymi reformami w samym zarządzaniu miastem, wykazano przy okazji kryzysu finansowego wielkich miast amerykańskich. Wprowadzane przez rząd zmiany prawne (np. limity dotyczące wydatków, pożyczek, ograniczenia we wprowadzaniu bądź zmianach opłat i podatków lokalnych) mają w praktyce niewielkie znaczenie, jeśli władze lokalne popierają innego rodzaju politykę. Konflikt taki prowadzi do innowacji polegających na umięjętnym omijaniu prawa.

Tymczasem system finansów lokalnych powinien być zgodny z filozofią, celami i rolą samorządu terytorialnego. Duże znaczenie ma także jego elastyczność, prowadząca do lepszego reagowania na zmieniające się okoliczności polityczne, organizacyjne i ekonomiczne³². Aby system wymuszał efektywność i odpowiedzialność za podejmowane decyzje, musi być stabilny i mieć jasno określone granice oraz zasady funkcjonowania. Szczególnie chodzi tu o relacje między władzą centralną i samorządową. W literaturze przedstawia się bardzo różnie problem bezpośrednich zależności pomiędzy strukturą finansów lokalnych w systemie scentralizowanym i zdecentralizowanym a efektywnym zarządzaniem finansami na szczeblu gminy. Narzędzia służące racjonalizacji dochodów i wydatków mogą pojawiać się najczęściej w systemie scentralizowanym, ale wtedy przybierają one formę oddziaływania bezpośredniego, które może spowodować większy wzrost biurokracji niż rzeczywistych oszczędności. Centralizacja stawia więc przed nauką finansów problem niezależności finansowej i samofinansowania oraz ich znaczenie dla efektywności systemu finansów publicznych.

³⁰ E. Ruśkowski, *Finanse lokalne w wybranych krajach socjalistycznych i kapitalistycznych*, Białystok 1989, s. 257.

³¹ P. Swianiewicz, *Co robić z finansami gminy*, Gmina. Przedsiębiorczość. Promocja. Studia regionalne i lokalne 4 (40), Warszawa 1992, s. 104.

³² G. Hollis, Ch. Foster, R. Hale, R. Jackman, T. Travers, *Alternatives to Community Charge*, Geaff Foster Joseph Rowntree Foundation 1990, s. 39.

3. ZNACZENIE NIEZALEŻNOŚCI FINANSOWEJ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Do najbardziej newralgicznych elementów wszelkich sporów i dyskusji nad prawidłowym kształtem prawnym i ekonomicznym gospodarki lokalnej należy problematyka źródeł finansowania zadań lokalnych, a zwłaszcza ich struktury, jeśli chodzi o podział na dochody własne i obce, głównie w postaci subwencji i dotacji celowych. W literaturze znaleźć można trzy podstawowe typy podejść i definicji dotyczących pojęcia i znaczenia samodzielności i samofinansowania:

1) afirmujące samofinansowanie i bardzo duży stopień niezależności, stwierdzające, iż wysoka decentralizacja i niezależność finansowa są warunkiem rzeczywistej samodzielności i autonomii gminy,

2) zakładające nadrzędną rolę państwa w sektorze publicznym i co za tym idzie konieczność silnego uzależnienia samorządu terytorialnego od władz centralnych,

3) umiarkowane, o charakterze mieszanym.

Dominują poglądy umiarkowane, uwzględniające aktualne realia, ale różni autorzy akcentują odmienne aspekty omawianych zagadnień. Ważną przesłanką konstrukcji systemu finansowego gmin jest przyznany im zakres kompetencji i zadań, do którego muszą być dostosowane wielkości środków publicznych do nich kierowanych. Adekwatność przyznanych dochodów i rozmiarów zadań publicznych wykonywanych przez gminy jest jedną z najważniejszych gwarancji ich rzeczywistej samodzielności. Każdej zmianie zakresu kompetencji gmin winny towarzyszyć zmiany systemu dochodów, dostosowujące rozmiary środków należnych gminom do zwiększonego zakresu obowiązków³³.

Istotą finansów samorządu terytorialnego jest ich odrębność i niezależność od państwa. Oznacza to zerwanie z zasadą jednolitego funduszu środków, zarządzanego z jednego ośrodka dyspozycyjnego. Wspomniana odrębność finansów samorządu terytorialnego jest jednak, według przywołanych autorów, zawsze względna, gdyż finanse lokalne w żadnym współczesnym państwie nie mogą być w pełni autonomiczne, a więc całkowicie zdecentralizowane. Zawsze jest to decentralizacja ograniczona, względna. Dlatego nazywa się finanse samorządu terytorialnego finansami *quasi-zdecentralizowanymi*³⁴.

Jednocześnie nasuwa się pytanie, czy należy wyodrębnić finanse lokalne od finansów państwa, czy też traktować je jako ich integralną część. Za jednolitym traktowaniem finansów publicznych ma przemawiać jedność

³³ W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Presspublika, Warszawa 1996, s. 218.

³⁴ C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse i prawo finansowe*, Białystok 1993, s. 43.

celów ogólnych, które są realizowane przez wszystkie władze publiczne, znaczny wpływ na lokalną gospodarkę finansową administracji centralnej, wzajemne przepływy środków oraz brak ściśle określonych granic pomiędzy finansami publicznymi i finansami jednostek lokalnych. Wydaje się jednak, iż o szczególnym charakterze finansów lokalnych decyduje własność komunalna i środków finansowych w dyspozycji gmin oraz znaczna samodzielność w lokalnej polityce i gospodarce finansowej, zwłaszcza jeśli chodzi o politykę wydatków.

Gwarancją formalnej samodzielności samorządów jest niezależność finansowa z jednej strony, a materialne zabezpieczenie w postaci własnego majątku z drugiej. Niezależnie od sporów i dyskusji szczegółowych zachowane jest podstawowe stwierdzenie, które sprowadza się do uznania, że autonomię samorządów zapewnia ich samodzielność finansowa. Pojęcie samodzielności finansowej musi być oddzielone od pojęcia samofinansowania. Samofinansowanie oznacza gospodarkę finansową opartą na własnych dochodach, które mogą być uzyskiwane z różnych źródeł i na różnych zasadach. Natomiast samodzielność finansowa jest kategorią bardziej złożoną, która niekoniecznie oznacza wymóg tworzenia własnych dochodów, ale swobodę dysponowania środkami, które równie dobrze mogą pochodzić z budżetu państwa. W tym ujęciu można rozróżnić samodzielność dochodową, wydatkową i mieszaną³⁵. W pierwszym przypadku zagwarantowana jest możliwość zwiększania dochodów i uzyskiwania ich z różnych źródeł wieloma metodami. W drugim, dochody są dane, a swoboda odnosi się do sposobu i kierunku wydatkowania środków. Przypadek trzeci jest połączeniem obu wymienionych sytuacji. Zależnie od celu, jaki chce się osiągnąć, można np. podzielić działalność na szczeblu gospodarki lokalnej na część nastawioną na samofinansowanie, co oznacza zarówno dochodową, jak i wydatkową samodzielność finansową, oraz część nie nastawioną na samofinansowanie. W tym drugim przypadku muszą zostać zagwarantowane środki państwowe w postaci subwencji i dotacji. Oznacza to brak samodzielności dochodowej, ale może przy tym występować samodzielność wydatkowa i to ona może być podstawą racjonalnej gospodarki finansowej w gminie i gwarantem jej dużej niezależności.

Na znaczenie oceny wspomnianej samodzielności dochodowej i wydatkowej zwracają też uwagę inni autorzy³⁶. Istotą funkcjonowania samorządu terytorialnego jest samorządność, której podstawowym warunkiem jest samodzielność

³⁵ K. Piotrowska-Marczak, *Finanse ogólne*, Wyższa Szkoła Inżynierska w Radomiu, Radom 1993, s. 78.

³⁶ J. Fiszer, *Finansowanie samorządu terytorialnego w Polsce*, Fundacja im. F. Eberta, Warszawa 1991, s. 30.

finansowa. Budowa aktów prawnych dotyczących finansowania organów samorządu jest w dużym stopniu odzwierciedleniem jego koncepcji. Problem samodzielności gmin i ich organów w dziedzinie finansów ujawnia się w kilku grupach zagadnień, które są determinowane przez:

- wielkość faktycznych dochodów gmin,
- zakres i wydajność źródeł tych dochodów,
- realny wpływ i sposoby oddziaływania gmin w kierunku zwiększania dochodów,
- zakres i rodzaj wydatków, które mogą być dokonywane przez gminę.

Podział samodzielności gminy na dochodową i wydatkową jest ważny nie tylko w aspekcie teoretycznym, ale i praktycznym. Samodzielność finansowa w zakresie dochodów i wydatków ma istotne znaczenie w ustawodawstwie wielu państw, również w prawie polskim³⁷. Duży wpływ na alokację wydatków budżetów samorządowych mają ustawy o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych, pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej. Najczęściej prawodawstwo ogranicza elastyczność w podejmowaniu decyzji dotyczących struktury gminnego budżetu, ale władze lokalne mają zawsze pewien zakres swobody. Taka swoboda stanowi, według specjalistów tej problematyki, jeden z podstawowych warunków uzasadniających sensowność istnienia samorządu terytorialnego³⁸.

Określenie pojęcia samofinansowania gminy jest podobne u większości autorów, dużo trudności sprawia natomiast zdefiniowanie samodzielności. Ciekawe usystematyzowanie kategorii używanych często w odniesieniu do gospodarki lokalnej przedstawia N. Gajl. Porównuje ona pojęcia dekoncentracji i decentralizacji oraz samodzielności i autonomii³⁹. Interesującą nas kategorią samodzielności utożsamia przede wszystkim z uprawnieniami dotyczącymi występowania jednostki na forum gospodarczym. Samorząd terytorialny ma osobowość prawną, uprawnienia majątkowe w zakresie mienia lokalnego, powołuje przedsiębiorstwa komunalne, korzysta z dochodów własnych i uzupełniających, ma prawo zaciągać pożyczki i kredyty, może (najczęściej w ograniczonym zakresie) prowadzić działalność gospodarczą. To właśnie decyduje o jego niezależności. Wspomniana autorka nie utożsamia pojęcia samodzielności i autonomii. Autonomia łączy się bowiem z elementami prawnymi i politycznymi funkcjonowania samorządu. Jest to przede wszystkim prawo organów przedstawicielskich do uchwalania własnych budżetów i planów gospodarczych, powoływania funduszy pozabudżetowych oraz

³⁷ Por. T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz...*, s. 169 i n.

³⁸ P. Swianiewicz, *Zmiany struktury samorządowych wydatków bieżących*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 7–8, s. 50.

³⁹ N. Gajl, *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, PWE, Warszawa 1993, s. 13.

łączenia z innymi organami w celu podjęcia wspólnej akcji. Pojęcie polityczne autonomii łączyć należy z niezależnością w stosunku do władz nadrzędnych i zakresem reprezentacji samorządu lokalnego. Stopień autonomii zależy od:

- 1) jasnych i szczegółowych ustaleń kompetencji prawnych;
- 2) nie tylko samorządowego sposobu reprezentacji lokalnej, lecz także ustalonego zakresu nadzoru i kontroli nad działalnością jednostek lokalnych,
- 3) posiadania odpowiedniej bazy finansowej przez gminy i miasta.

Uprawnienia finansowe mają podstawowe znaczenie, choć niestety nie zawsze łączy się je *expressis verbis* z pojęciem autonomii.

Cały mechanizm subwencji i dotacji, który najczęściej ma przecież do spełnienia ważne funkcje, nie musi być, zdaniem niektórych teoretyków i praktyków, sprzeczny z autonomią finansową gmin⁴⁰. Oprócz autonomii finansowej spotkać można pojęcie autonomii terytorialnej, która jest instytucją ustrojową odpowiadającą zapotrzebowaniu na pełniejszą demokratyzację współczesnego państwa⁴¹. Na zagadnienie zasięgu autonomii należy spojrzeć przez pryzmat dwóch, ściśle ze sobą powiązanych, choć różnych co do swej istoty, problemów. Pierwszy z nich, to treściowa zawartość spraw przekazywanych do autonomicznej regulacji, czyli zapewnienie osiągnięcia celu, jakiemu służyć ma autonomia, w jej aspekcie materialnym. Problem drugi, to zespół instytucjonalnych gwarancji wykonywania uprawnień w ramach autonomii. Określenie celu realizowanego w ramach autonomii terytorialnej jest najczęściej efektem uzyskania pewnego *modus vivendi* pomiędzy dążeniami lokalnymi a interesem sił dominujących w skali całego państwa i dokonuje się w drodze wzajemnych kompromisów. Autonomia lokalna ma z założenia służyć pomocy w równomiernym rozwoju poszczególnych części terytorium państwowego, bazując na aktywności czynników lokalnych, zainteresowanych zabezpieczeniem i rozwijaniem odrębności kulturowych właściwych dla poszczególnych regionów.

W literaturze polskiej główny nacisk kładzie się na samofinansowanie i samodzielność finansową. Nadal dość powszechne jest lansowanie potrzeby takiego ukształtowania źródeł dochodowych samorządu terytorialnego, aby zapewnić mu pełne samofinansowanie. Zwolennicy tej tezy identyfikują zazwyczaj pojęcia samofinansowania i samodzielności. Jest to pogląd popularny, ale bardzo anachroniczny, tkwiący w tradycjach samorządu terytorialnego postrzeganego jako podmiot reprezentujący interesy społeczności lokalnych, a nawet broniący tych interesów, m. in. przed państwem i jego organami. Obecnie upowszechnia się jednak inne rozumienie pojęcia samodzielności, którego istotę stanowi swoboda podejmowania różnych form aktywności

⁴⁰ Por. seria „Demokracja Lokalna w Europie”, Europejska Agencja Wspierania Samorządów Lokalnych, Warszawa 1991, s. 9.

⁴¹ T. Skrzypczak, *Władza...*, s. 41.

gospodarczej, zwłaszcza wykorzystywania możliwości, jakie stwarzają rozwinięte i sprawnie funkcjonujące rynki kapitałowe⁴². Istota decentralizacji w jej kształcie praktycznym (a nie teoretyczno-modelowym) polega na wyposażeniu organów szczebla niższego w określoną sferę samodzielności, przy równoczesnym ograniczeniu dopuszczalności ingerowania przez organy szczebla wyższego w dziedzinę działalności uprzednio przekazaną⁴³. Istnieje jednocześnie potrzeba stworzenia podstaw samofinansowania działalności organów terenowych, przez zapewnienie im odpowiednio silnej bazy dochodów własnych, które są związane na stałe z budżetem lokalnym.

Wydatkom wynikającym z przyznawanych zadań i kompetencji muszą towarzyszyć odpowiednie źródła ich pokrycia. Dochody bowiem stanowią w istocie gwarancję wykonania nałożonych zadań. W tym kontekście ważne są kompetencje organów lokalnych do stanowienia o dochodach. Teoretycznie rzecz ujmując, kompetencje takie mogą odnosić się do pewnych typów dochodów bądź mogą być określone generalnie⁴⁴. Ale nawet szeroko ujęte kompetencje najczęściej nie mają w praktyce znaczenia, gdyż potencjalna liczba źródeł, jakie mogą wchodzić w grę, nie jest duża. Ponadto gros podatków lokalnych to podatki mało efektywne, najczęściej o charakterze pośrednim. Większość możliwych źródeł jest już wykorzystywana, a konstrukcje prawne w tym zakresie ustalają organa centralne. Zwykle zakres władztwa organów lokalnych może dotyczyć tylko pewnych elementów konstrukcji podatku lub innego rodzaju dochodu własnego.

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego mówi, że społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do dysponowania własnymi zasobami finansowymi, niezbędnymi do wykonywania uprawnień, i decydują samodzielnie o przeznaczeniu tych zasobów. Ponadto ich wysokość powinna być dostosowana do zakresu uprawnień i zadań, a przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnych winna pochodzić z opłat i podatków, których skalę społeczności te mają prawo ustalać w zakresie określonym przez prawo⁴⁵. W *Karcie* sformułowano ważne stwierdzenie, iż systemy finansowe, na których opierają się zasoby pozostające do dyspozycji społeczności lokalnych, powinny być wystarczająco zróżnicowane i elastyczne, aby mogły w miarę możliwości odpowiadać rzeczywistym zmianom zachodzącym w poziomie kosztów związanych z wykonywaniem zadań samorządu⁴⁶. Prawdłowo zbudowany system winien zapewnić ochronę społeczności lokalnych, słabszych finansowo, co wymaga zastosowania procedur wyrów-

⁴² H. Sochacka-Krysiak, *Finanse...*, s. 24.

⁴³ H. Sochacka-Krysiak, *Równoważenie budżetów terenowych*, Instytut Finansów, Warszawa 1989, s. 7.

⁴⁴ W. Nykiel, *Rola...*, s. 11.

⁴⁵ Z. Gilowska, *Autonomia finansów lokalnych*, „Samorząd Terytorialny” 1992, s. 7.

⁴⁶ *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego* z 15.10.1985 r., DzU, 1994 nr 124, poz. 607.

nawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów oraz wydatków, jakie te społeczności ponoszą. Procedury i działania tego typu nie mogą jednak ograniczać swobody podejmowania przez społeczności lokalne decyzji w zakresie własnych uprawnień. Wskazane jest, aby społeczności te były konsultowane, w odpowiednim trybie, co do form przyznania im zasobów pochodzących z redystrybucji dochodów. O ile jest to możliwe, subwencje te nie powinny być przeznaczane na finansowanie specyficznych projektów. Przyznanie subwencji nie może zagrażać podstawowej wolności społeczności lokalnej – prawu do swobodnego prowadzenia własnej polityki w ramach nadanych jej uprawnień.

Bardzo istotne jest rozróżnienie samodzielności dochodowej i wydatkowej. O ile bowiem całkowita samodzielność w zakresie dochodów nie jest niezbędnym czynnikiem warunkującym racjonalność finansów gmin, o tyle – w moim przekonaniu – takim czynnikiem jest duży stopień samodzielności wydatkowej. Należy przy tym podkreślić, że klasyczne własne podatki lokalne mają prawie w całym współczesnym świecie bardzo ograniczony zasięg i znaczenie finansowe. Dochody z nich stanowią przeważnie od 20 do 50% wszystkich dochodów samorządu terytorialnego. Można dyskutować nad sensem utrzymywania wielu drobnych, z natury niewydajnych i kosztownych, podatków samorządowych. Życie jednak rozstrzyga najczęściej ten spór na korzyść wspomnianych podatków, traktowanych jako ostoja samorządności i, obok dochodów z majątku komunalnego, najbardziej „własnych” ze wszystkich dochodów gminy⁴⁷. W takiej sytuacji ogromne znaczenie w finansach lokalnych muszą odgrywać dochody zewnętrzne.

Dochody publiczne dzieli się również na bezzwrotne i zwrotne. Dochody zwrotne służą finansowaniu niedoboru budżetu, są elementem elastyczności polityki finansowej i niezależności samorządu. Problemy granic, celowości i zasad finansowania deficytu spowodowały, iż ustawodawstwo polskie rozróżnia pojęcia: dochody, przychody oraz wydatki, rozchody. Deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być pokryty z przychodów pochodzących z wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów, pożyczek, prywatyzacji majątku, nadwyżki budżetu z lat ubiegłych⁴⁸.

Najważniejszą przesłanką projektowania systemu finansowego jest zakres zadań i kompetencji gmin. System ten powinien składać się z takiego zbioru źródeł dochodów, którego struktura i częściowe wydajności gwarantują stabilność i niezbędną płynność finansową, czyli umożliwiają wykonywanie przekazanych zadań i kompetencji⁴⁹.

⁴⁷ E. Ruśkowski, *Finanse...*, s. 278.

⁴⁸ *Ustawa o finansach publicznych z 26.11.1998 r.*, DzU, 1998, nr 155, poz. 5773, art. 112.

⁴⁹ Z. Gilowska, *Gminy gospodarujące*, Krajowy Instytut Badań Samorządowych, Poznań 1994, s. 14.

4. SAMORZĄD TERYTORIALNY JAKO ELEMENT SEKTORA PUBLICZNEGO I KONIECZNOŚĆ JEGO KONTROLI

Jak stwierdzono już wcześniej, w warunkach współczesnego państwa samorząd terytorialny jest bardziej lub mniej uzależniony od władz centralnych. Obiektywne okoliczności, z których najważniejsze, to zróżnicowanie w terytorialnym rozkładzie dochodów własnych gmin i ich mała wydajność, sprawiają jednocześnie, iż nie jest możliwe w praktyce ich pełne samofinansowanie. Tymczasem można zauważyć ogólną tendencję do przejmowania i finansowania przez samorząd coraz większej części zadań publicznych.

W sektorze publicznym niezbędne jest wyraźne określenie zasad gospodarki finansowej i ścisła kontrola ich przestrzegania. Potrzeba takiej kontroli wynika z dwóch podstawowych przesłanek⁵⁰:

1) sektor publiczny gospodaruje cudzymi pieniędzmi i winien to czynić w interesie całego społeczeństwa; elementarnym obowiązkiem państwa wobec podatników jest dbałość o to, by przejęte przez państwo dochody obywateli i firm były wykorzystywane efektywnie,

2) jednostki działające w sektorze publicznym nie są z natury rzeczy nastawione na maksymalizację swego wyniku finansowego i wymuszenie efektywności ich funkcjonowania jest bardzo trudne; sektor publiczny ma zawsze skłonność do nieracjonalnego działania – jest to naturalna konsekwencja zerwania więzi między dochodami i wydatkami poszczególnych jednostek sektora publicznego; to co jest celowe i racjonalne z punktu widzenia podatników i całego sektora publicznego, zwykle nie jest racjonalne z punktu widzenia jednostki budżetowej.

Przesłanki te dotyczą w równym stopniu sektora samorządowego, który jest trwałym i niezmiennie ważnym podmiotem gospodarki finansowej państwa. U podstaw kształtowania się instytucji nadzoru nad samorządem terytorialnym leży idea zintegrowania działalności podmiotów wykonujących administrację państwową na zasadzie decentralizacji z działalnością podmiotów pozostających w strukturze rządu. Bezpośrednią przyczyną powstania i rozwoju pojęcia nadzoru stała się właśnie decentralizacja. Nadzór przestał być utożsamiany z działaniami typu policyjnego, a stał się instytucją wyznaczającą pozycję prawną samorządu⁵¹.

W teorii pojawiły się dwa nurty badań nad nadzorem: jeden wiążący nadzór z samodzielnością i drugi, wyprowadzający go z idei dostosowania działalności administracji zdecentralizowanej do całej administracji państwowej. Oba nurty mają to samo podłoże. Nadzór uznaje się za cechę konstrukcyjną decentralistycznego podporządkowania. Różnice występują natomiast w po-

⁵⁰ W. Misiąg, *Finanse...*, s. 259.

⁵¹ Z. Niewiadomski, J. Szreniawski, *Zarys ustroju administracji lokalnej Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. UMCS, Lublin 1991, s. 75.

glądach na cel nadzoru i kontroli. Przedstawiciele pierwszego nurtu akcentują kwestię samodzielności podmiotów nadzorowanych, przedstawiciele drugiego kwestię zapewnienia utrzymania zorganizowanej całości. Oba kierunki nie ograniczają jednak celu nadzoru do eksponowanego przez siebie problemu. Położenie akcentu na zapewnienie samodzielności podmiotom nadzorowanym nie oznacza, że jest to jedyny cel nadzoru. Wręcz przeciwnie, gdyż samodzielność implikuje powiązania z organami nadzoru. Zawsze chodzi bowiem o samodzielność do pewnego stopnia względną, czyli muszą być określone środki wpływania na działalność nadzorowanych podmiotów. Również położenie akcentu na zapewnienie utrzymania zorganizowanej całości, nie oznacza zawężenia problemu tylko do tego elementu. Także w tym przypadku musi zostać określony zakres samodzielności podmiotów nadzorowanych. Na przykład w literaturze brytyjskiej zwraca się uwagę na rozdzielenie pojęcia „kontroli” i „interwencji” centrum. Najczęściej uważa się, że kontrola sugeruje, iż władze centralne mają w stosunku do władz samorządowych jasne i zgodne cele, a także instrumenty polityki służące do ich osiągnięcia. Interwencja zakłada z kolei, że centrum angażuje się w działalność i efektywność oraz proces podejmowania decyzji na szczeblu samorządowym⁵².

Na tle przedstawionych ujęć istoty samorządu terytorialnego nasuwają się refleksje, iż z jednej strony podkreślana jest bardzo mocno jego zależność od państwa, z drugiej zaś akcentuje się konieczność jego niezależności finansowej.

5. PRAWO-FINANSOWE ASPEKTY ZADŁUŻANIA SIĘ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

Okres bezkrytycznego podejścia władz publicznych do występowania deficytu budżetowego i narastania długu publicznego, podbudowany przez koncepcję interwencjonizmu państwowego, mija bezpowrotnie⁵³. Rządy wielu krajów uświadamiają sobie skutki występowania zadłużenia publicznego oraz spirali deficytu budżetowego. Obsługa długu wymusza coraz większe pożyczki, w dłuższym okresie zadłużenie zmniejsza możliwości wydatkowe budżetu i sprawia, że deficyt wymyka się spod kontroli państwa. Ustawodawca polski w przypadku zbyt wysokiej kwoty państwowego długu publicznego w odniesieniu do PKB przewiduje odpowiednie procedury ostrożnościowe i sanacyjne. Państwowy dług publiczny obejmuje zaś nie tylko zadłużenie sektora rządowego, ale również samorządowego.

Zadłużanie się gmin od dawna było ograniczane ustawowo. Obecnie łączna kwota przypadających do spłaty w danym roku budżetowym rat

⁵² D. Davis, *Budgeting in local government*, Longman Group Limitet, Glasgow 1989, s. 17.

⁵³ S. Owsiak, *Finanse publiczne*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 223.

kredytów i pożyczek oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego poręczeń wraz z należnymi w danym roku odsetkami od tych kredytów i pożyczek, należnych odsetek i dyskonta, a także przypadających w danym roku wykupów papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostki nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego⁵⁴.

Jeżeli ogłoszona przez ministra finansów relacja państwowego długu publicznego do PKB przekroczy 55%, kwota zadłużenia określona powyżej nie może być wyższa niż 12% planowanych dochodów. Jeżeli relacja długu publicznego do PKB przekroczy 60%, budżety jednostek samorządu uchwała się nie zawierając w nich deficytu. Dodatkowo łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekraczać 60% dochodów tej jednostki w tym roku budżetowym, co w znacznym stopniu utrudnia zaciąganie zobowiązań długoterminowych (np. emisje obligacji). Nadal podstawową formą finansowania deficytu są kredyty, a zadłużenie gmin w 1998 r. stanowiło zaledwie 0,51% PKB⁵⁵. Niekorzystnym zjawiskiem jest zbyt niski udział zwrotnego finansowania w realizacji inwestycji gminnych, co przedstawia tab. 1. Często zwraca się uwagę na duże niedoinwestowanie w sferze infrastruktury komunalnej i jednocześnie ograniczone dochody własne. W związku z tym trudno jest ocenić jednoznacznie ograniczenia w zadłużaniu się jednostek samorządu i jego włączenie do kategorii państwowego długu publicznego (por. tab. 1).

Tabela 1

Udział poszczególnych środków w finansowaniu inwestycji komunalnych w kolejnych latach (w %)

Rodzaje środków	Rok			
	1995	1996	1997	1998
Środki własne	87,15	82,67	83,74	82,99
Dotacje z FOŚ	6,50	6,17	4,57	4,24
Pożyczki z FOŚ	2,58	4,37	3,59	4,48
Kredyty bank.	3,61	6,03	6,87	6,41
Obligacje	0,00	0,50	1,00	1,48
Inne	0,15	0,27	0,22	0,40

Źródło: A. Kopańska, *Rozwój komunalnego rynku kapitałowego w Polsce*, „Bank” 1999, nr 12, s. 34.

⁵⁴ Ustawa z dnia 26.11.1998 r. o finansach publicznych, DzU, 1998, nr 155, poz. 577, art. 113.

⁵⁵ A. Kopańska, *Rozwój komunalnego rynku kapitałowego w Polsce*, „Bank” 1999, nr 12, s. 34.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:

- 1) pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetu,
- 2) finansowanie wydatków nie znajdujących pokrycia w planowanych dochodach jednostki.

W pierwszym przypadku zaciągnięte zobowiązania podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte bądź wyemitowane. W stosunku do zobowiązań wykraczających poza rok budżetowy, określono dodatkowe wymogi. Ich koszty obsługi muszą być ponoszone co najmniej raz do roku, dyskonto od emitowanych papierów wartościowych nie może przekraczać 5% ich wartości nominalnej, niedopuszczalna jest kapitalizacja odsetek. Ponadto jednostki samorządu terytorialnego nie mogą zaciągać zobowiązań finansowych, których maksymalna wartość nominalna, wyrażona w złotych, nie została ustalona w dniu zawierania transakcji⁵⁶. Nie dotyczy to określonych przez ministra finansów wyjątków. Ograniczenia nie stosuje się w przypadku zobowiązań nominowanych w walutach obcych, zaciąganych⁵⁷:

- 1) w formie kredytów i pożyczek:
 - a) w międzynarodowych instytucjach finansowych, których RP jest członkiem lub z którymi podpisała umowę o współpracy,
 - b) od rządów lub instytucji rządowych państw obcych, zawieranych na mocy porozumień przez Radę Ministrów,
- 2) w formie obligacji, o terminie wykupu powyżej roku, emitowanych na międzynarodowych rynkach kapitałowych,
- 3) w celu ustanowienia zabezpieczenia na rzecz Skarbu Państwa, w związku z udzielonymi przez niego poręczeniami lub gwarancjami.

Do wyjątków należą również np. zobowiązania finansowe, które mogą powstać w wyniku otrzymania środków bezzwrotnych podlegających zwrotowi w przypadku niewypełnienia warunków zawartych w umowie z podmiotami takimi, jak międzynarodowe instytucje finansowe, rządy lub instytucje rządowe państw obcych itp. Dodatkowo jednostki samorządu terytorialnego mogą emitować określone w rozporządzeniu obligacje jedynie w przypadku, gdy uzyskały ocenę wiarygodności kredytowej na poziomie inwestycyjnym, wydaną przez jedną spośród trzech agencji: Moody's Investors Service, Standard and Poor's lub Fitch IBCA⁵⁸. Głównym zadaniem „ratingu” jest

⁵⁶ Ustawa o finansach publicznych z dnia 26.11.1998 r., DzU, art. 51. ust. 1.

⁵⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z 28.09.1999 r. w sprawie przypadków, w których nie stosuje się ograniczeń dotyczących zaciągania niektórych zobowiązań finansowych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz inne podmioty sektora finansów publicznych, z wyjątkiem Skarbu Państwa, DzU, 1999, nr 80, poz. 905 (R).

⁵⁸ A. Myczkowska, *Obiektywna wskazówka dla inwestora*, „Rzeczpospolita”, dodatek „Budżety i Finanse Lokalne”, z 25.01.2000 r., s. 12.

poinformowanie obecnych i przyszłych inwestorów zarówno krajowych, jak i zagranicznych o wiarygodności i wypłacalności komunalnego emitenta.

Jednostki samorządu terytorialnego zajmują szczególne miejsce na rynku finansowym. Wynika to z faktu, iż są to podmioty publicznoprawne, mają osobowość prawną oraz ustawowo zagwarantowaną samodzielność w prowadzeniu gospodarki finansowej. Równocześnie jednak w systemie finansów publicznych suwerenem jest zawsze władza państwowa.

Podstawową formą zadłużania się są kredyty. Najczęściej źródłem pozyskiwania kredytów i pożyczek bywają banki komercyjne, Narodowy i Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Gminy korzystać mogą również z pożyczek preferencyjnych udzielanych na inwestycje proekologiczne. Udzielają ich m. in. Bank Gospodarstwa Krajowego i Bank Ochrony Środowiska. By pokryć niedobory budżetu wykorzystuje się też przychody ze sprzedaży i prywatyzacji mienia, w tym wypadku należy jednak pamiętać o sprzeczności celów i potrzeb bieżących z długookresowymi.

Przy ocenie zdolności kredytowej jednostek samorządu należy uwzględnić ich specyficzne cechy oraz warunki, w których funkcjonują. Jednostki samorządu terytorialnego dysponują pewną częścią dochodów zagwarantowaną ustawowo. Prawne zabezpieczenie dochodów wynika m. in. z ustawy konstytucyjnej, która wymienia dochody własne, subwencje i dotacje; jednostka może skutecznie domagać się dochodów ustawowo gwarantowanych (podatki, wybrane opłaty, udziały w podatkach dochodowych, subwencje, udziały w zysku, dywidendy); dochody dyskrecyjne natomiast nie są gromadzone na podstawie ustawowych upoważnień, a więc jednostce nie przysługują żadne roszczenia o uiszczenie ich kwot⁵⁹. Wysokość dochodów własnych może być na początku roku budżetowego oszacowana, ale nie skalkulowana; dokładnie skalkulowana może zostać wielkość udziałów w podatkach dochodowych oraz wysokość subwencji. Należy uwzględnić ryzyko zmniejszenia się bazy podatkowej, zwiększenia nieściągalności podatków. Jednocześnie rodzaje i sposób kalkulowania większości dochodów uchwała parlament lub określają je organy wykonawcze na szczeblu państwa; należy więc uwzględnić zmieniające się otoczenie prawne, które może mieć zasadniczy wpływ na wysokość zarówno dochodów własnych, jak i obcych. Niezbędna jest jednak analiza struktury i stabilności dochodów własnych ze względu na ich szczególną rolę w kształtowaniu autonomii i niezależności finansowej samorządu; analizę struktury dochodów powinno się przeprowadzać w podziale na dochody własne i obce oraz dochody własne i tzw. zewnętrzne, do których zaliczamy subwencje, dotacje, kredyty i pożyczki, a także pozostałe dochody zwrotne. Należy również pamiętać o obowiązującym w polskim

⁵⁹ M. Bitner, *Gmina na rynku kapitałowym*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999, s. 28.

systemie finansów publicznych kasowym ujęciu budżetu, czyli uznaniu za dochody i wydatki rzeczywistych płatności dokonanych w roku budżetowym, niezależnie od tego, jakiego okresu dotyczą i kiedy stały się wymagalne. Aby uzyskać prawidłowy obraz gospodarki finansowej należy zbadać zestawienie należności i zobowiązań jednostki samorządu oraz faktyczne przepływy gotówki uwzględniające przychody i rozchody.

Dochody zwrotne umożliwiają nie tylko pokrycie bieżących niedoborów, ale i finansowanie wieloletnich programów inwestycyjnych. Jednocześnie jednak pociągają za sobą określone wydatki związane z kosztami ich uzyskania oraz zobowiązania łączące się z koniecznością ich spłaty w latach przyszłych. Podejmowane jest jednocześnie ryzyko wzrostu stopy procentowej, nie zawsze dostatecznie uwzględniane przez podmioty publiczne przy zaciąganiu zobowiązań finansowych. Niebezpieczeństwo dla finansów lokalnych, wiążące się z naturą dochodów zwrotnych, wynikać może z aspektu politycznego, szczególnie w okresie zbliżania się do końca kadencji władz samorządowych.

Czynniki wpływające na zdolność gminy do zadłużenia można podzielić na egzogeniczne i endogeniczne. Pierwsza grupa obejmuje czynniki znajdujące się poza zasięgiem polityki finansowej prowadzonej przez organy gminy, choć niejednokrotnie pozostające w zasięgu polityki fiskalnej państwa⁶⁰. Należą do niej zmiany: komunalnego systemu finansowego, sposobu obliczania subwencji, udziałów i zasad przyznawania dotacji oraz lokalna koniunktura gospodarcza. Czynniki endogeniczne są natomiast umiejscowione w systemie finansów samorządowych i zależą od stosowania rozmaitych narzędzi finansowych, pozostających do dyspozycji zdecentralizowanej administracji samorządowej. Zalicza się do nich zmiany polityczne w organach samorządu, skuteczność ściągalności podatków i opłat, wpływ na stopy podatkowe w wysokość opłat, politykę prywatyzacyjną i w zakresie zadłużania się.

Dysponowanie przez kredytobiorcę zdolnością kredytową jest podstawowym warunkiem udzielania kredytów przez banki, mimo iż jednostki samorządu są bardzo pożądanym przez nie klientem. Pojęcie „zdolności kredytowej” z uwagi na swą wyjątkową – przynajmniej formalnie – rolę doczekało się definicji ustawowej. Zgodnie z prawem bankowym zdolność kredytowa jest to zdolność do spłaty zaciągniętego kredytu wraz z odsetkami w umownych terminach spłaty. Od jej oceny uzależnia się nie tylko podjęcie decyzji o udzieleniu kredytu, ale również jego wysokość i inne warunki kredytowania. Omawiane pojęcie jest związane z terminem „zdolność płatnicza”, które oznacza możliwość regulowania zobowiązań finansowych również ze wszystkich innych tytułów. Jest to szczególnie istotne, jeśli weźmiemy pod uwagę, iż podstawowym zadaniem jednostek samorządu terytorialnego jest finansowanie obligatoryjnych zadań nałożonych na nie ustawowo.

⁶⁰ Tamże, s. 32.

W celu ustalenia, czy klient ma zdolność kredytową, banki dokonują wielu analiz, zgodnie z własną, wypracowaną praktyką. Ich rozmiar i zakres odpowiadają wysokości wnioskowanego kredytu, a także rodzajowi podmiotu ubiegającego się o środki. W przypadku ubiegania się przez jednostki samorządu o udzielenie kredytu lub pożyczki, a także w razie zamiaru emisji papierów wartościowych, regionalna izba obrachunkowa (RIO), na ich wnioszek, wydaje opinię o możliwości spłaty kredytu lub wykupu papierów dłużnych. Opinia ta jest przekazywana zainteresowanym podmiotom, nie może być jednak utożsamiana z opinią o zdolności kredytowej jednostki, ani tym bardziej gwarancją czy poręczeniem spłaty długu.

Opinia RIO jest w szczególności dokumentem potwierdzającym prawidłowość prowadzenia przez jednostkę samorządu terytorialnego gospodarki finansowej w świetle prawa budżetowego oraz spełniania warunków zaciągania zobowiązań finansowych. Nie może natomiast wskazywać na celowość bądź konieczność udzielenia kredytu. Bank podejmując decyzję o kredytowaniu może poprzestać wyłącznie na własnych analizach i ustaleniach, pozytywna opinia RIO nigdy nie przesądza o udzieleniu kredytu. Cel kredytowania każdorazowo stanowi jedynie uzupełniającą w stosunku do zdolności kredytowej przesłankę przy podejmowaniu decyzji kredytowej; prawo banku do odmowy udzielenia kredytu nie podlega ograniczeniu nawet w przypadku najbardziej społecznie uzasadnionych potrzeb kredytowych.

Ocena zdolności kredytowej redukuje zasadę partnerstwa podmiotów biorących udział w stosunku kredytowym, stawiając bank w sytuacji uprzywilejowanej; dokonuje on oceny zdolności kredytowej samodzielnie i nie stanowi ona przedmiotu negocjacji ani z potencjalnym kredytobiorcą, ani np. z RIO. Bank, udzielając kredytu, jest uprawniony do ciągłej kontroli zdolności kredytowej kredytobiorcy, aż do całkowitej spłaty kredytu wraz z odsetkami; w granicach tych uprawnień może żądać wszelkich dokumentów i informacji obrazujących aktualną sytuację finansową i majątkową kredytobiorcy. Dotyczy to w równej mierze jednostek samorządu terytorialnego.

Istotą dochodów zwrotnych jest, co już wcześniej podkreślano, to, że kreują one w przyszłości wydatki o charakterze obligatoryjnym, muszą być bowiem zwrócone. Ponadto samo ich uruchomienie pociąga za sobą koszty. Zatem ekonomiczne uzasadnienie korzystania z nich istnieje jedynie wówczas, gdy w okresie spłaty, w kolejnych budżetach, będą występowały nadwyżki dochodów nad wydatkami. W przeciwnym razie zaciągnięcie długu może pogłębić istniejące już trudności finansowe, przesuwając je jedynie w czasie. W konsekwencji może to doprowadzić do niewypłacalności, definiowanej jako stan, w którym nie jest możliwe regulowanie zobowiązań zaciągniętych przez organy lokalne, jak również finansowanie podstawowych zadań publicznych.

Środki z emisji obligacji oraz kredytów długoterminowych przeznaczane są na finansowanie inwestycji komunalnych. Problem polega jednak na tym, czy dana inwestycja przysporzy jednostce w przyszłości dochodów, czy wręcz

przeciwnie, po jej zakończeniu pojawiają się nowe wydatki bieżące. W tym kontekście ciekawe wydają się nowe rozwiązania ustawy o obligacjach dotyczące tzw. obligacji przychodowych. Może to być dogodny instrument dla jednostek nie dysponujących dużym majątkiem. W przypadku emisji obligacji przychodowych obligatariusze mogą być spłacani z przychodów uzyskiwanych ze zrealizowanej inwestycji, np. opłat za korzystanie z sieci wodociągowej, gazowej. Przyjęta nowelizacja ustawy w znacznym zakresie chroni interesy nabywców; ważną zaletą emisji obligacji przychodowych jest również fakt, iż zadłużenie z tego tytułu nie wchodzi do limitu ogólnego zadłużenia.

Tabela 2

Plany budżetowe największych polskich miast na 2000 r.

Miasto	Dochody	Wydatki	Deficyt
	w tys. zł		
Białystok	440 562	483 963	43 401
Bydgoszcz	604 209	625 995	21 786
Gdańsk	889 202	1 012 020	144 979
Gorzów Wielkopolski	225 483	229 925	4 442
Katowice	658 777	667 624	9 147
Kielce	383 451	378 242	–
Kraków	1 335 657	1 506 826	171 169
Lublin	581 221	603 065	21 844
Łódź	1 458 255	1 493 255	35 000
Olsztyn	327 432	341 980	14 547
Opole	286 361	308 329	21 968
Poznań	1 130 778	1 156 431	25 652
Rzeszów	307 635	316 099	14 500
Szczecin	755 000	810 000	63 300
Toruń	368 438	406 782	38 344
Warszawa Centrum	1 749 822	2 049 822	300 000
m.st. Warszawa	1 832 000	2 162 000	330 000
Wrocław	1 386 905	1 461 621	83 858
Zielona Góra	227 260	218 760	–

Źródło: A. Myczkowska, *Obiektywna wskazówka dla inwestora*, „Rzeczpospolita”, dodatek „Budżety i Finanse Lokalne” z 25.01.2000 r., s. 11.

Jednostki samorządu mogą planować finansową obsługę realizacji projektów inwestycyjnych dopiero po uwzględnieniu wydatków bieżących. Te ostatnie mają często charakter normatywny i nie mogą być zmniejszone w krótkim czasie. Ponadto rozpoczęcie realizacji inwestycji, a zwłaszcza jej zaawansowanie, narzuca określoną strukturę przyszłych wydatków. Ogranicza to tym samym swobodę prowadzenia gospodarki finansowej, niezależnie chociażby od uwarunkowań politycznych. Największe deficyty w związku z zakresem budżetów mają duże miasta. Plany ich dochodów i wydatków na rok 2000 przedstawia tab. 2. Z kolei nowe jednostki samorządu zadłużają się bardzo ostrożnie, co wydaje się na początku zrozumiałe.

Tabela 3

Budżety województw samorządowych w 2000 r.
(według wielkości wydatków; w tys. zł)

Województwo	Dochody w tys. zł	Wydatki w tys. zł	Deficyt (sposób finansowania)
Śląskie	437 301,0	447 301,0	10 000 (kredyt bankowy)
Dolnośląskie	265 531,1	263 108,9	-2 422,1 (spłata kredytu zaciągniętego w 1999 r. na pokrycie deficytu)
Wielkopolskie	237 376,8	237 376,8	0
Małopolskie	204 973,6	204 973,6	0
Lubelskie	201 993,2	201 993,2	0
Pomorskie	172 464,1	191 202,4	18 738,3 (długoterminowy kredyt bankowy)
Podkarpackie	190 065,6	190 065,6	0
Kujawsko-Pomorskie	159 691,0	184 463,2	24 772,2 (kredyt bankowy)
Świętokrzyskie	178 155,4	178 155,4	0
Zachodniopomorskie	164 576,5	164 576,5	0
Łódzkie	150 896,0	160 296,0	9 400 (kredyt długoterminowy)
Warmińsko-Mazurskie	111 235,0	130 500,0	19 265 (min. 5-letni kredyt bankowy z rocznym okresem karencji)
Lubuskie	103 352,0	114 007,4	10 655,4 (kredyt bankowy - 8 353, nadwyżka budżetowa z 1999 r. 2 302,4)
Podlaskie	98 605,1	101 352,3	2 747,2 (pożyczka lub kredyt długoterminowy)

Źródło: K. Jędrzejewska, *ABC Województw*, „Rzeczpospolita” z 25.01.2000 r., s. 4.

Ważna rola może w przyszłości przypaść województwom samorządowym, które są podstawą regionalizacji popieranej, przynajmniej w założeniach, w Unii Europejskiej. Wielkość nowych województw wydaje się optymalna z punktu widzenia zagospodarowania Funduszy Strukturalnych Unii, które stanowią jedną trzecią jej budżetu. W wykorzystaniu pomocy duże znaczenie ma współfinansowanie, dochodzące nawet do 50% wartości projektu. Nie bez powodu jako jedno z zadań samorządu województwa zapisano pozyskiwanie i łączenie środków finansowych: publicznych i prywatnych, w celu wykonywania zadań o charakterze użyteczności publicznej⁶¹. W takiej sytuacji wzrosnąć może zapotrzebowanie na środki długoterminowe, również w formie obligacji. Saldo budżetów wybranych województw i sposób jego rozdysponowania przedstawia tab. 3.

Na temat sposobów i wielkości zadłużania się jednostek samorządu spotkać można nieraz bardzo odmienne opinie. Od tych podkreślających niebezpieczeństwa wynikające z nadmiernego zadłużania się, do tych uważających kredyt za motor rozwoju i porównujących efekty wykorzystywania środków zwrotnych do dźwigni finansowej. Jednak stawianie jednostek samorządu na równi z podmiotami działającymi w sektorze rynkowym nie jest właściwe. Samorząd terytorialny odpowiedzialny jest za dostarczanie usług publicznych, zbiorowych; jest podmiotem publicznoprawnym, którego podstawowym celem nie jest osiągnięcie zysku. Nadmierne zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego, którego istotną konsekwencją jest obciążenie budżetu kosztami długu, prowadzić może do ograniczenia samodzielności finansowej samorządu. Przy konstruowaniu zasad i granic zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego niezbędne jest uwzględnienie roli i specyfiki finansów publicznych.

Beata Guziejewska

EVOLUTION OF FINANCIAL INDEPENDENCE AND THE DEBT PROBLEM IN LOCAL GOVERNMENTS

Local governments are a link in the system of public finance. They are a public and legal entity, being autonomous and independent of the state. In the evolution of local governments' financial independence it is of extreme importance that to some extent they are always dependent on the central government.

The literature of the subject provides two extremely different concepts of a community model. One treats it as unit whose rights are modelled after natural rights of an individual. The other assumes that a community should be entirely subordinated to the state, as its founder is the state itself.

⁶¹ Ustawa z 05.06.1998 r. o samorządzie województwa, DzU, 1998, nr 91, art. 11, ust. 2, pkt 3.

These approaches are reflected in the attempt to identify limits on financial liabilities that can be assumed by local governments. Their budget deficit is typically financed from refundable sources and their types and the maximal debt are determined in Poland by the public finance act. Lenders attempting to determine a community's creditworthiness are guided by their own practices. Both in the evaluation of local governments' creditworthiness and when constructing the rules and limits on their allowable debt it is necessary to allow for the role and specificity of public finance.