

Beata Bal-Domańska

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

DECENTRALIZACJA FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE I WYBRANYCH PAŃSTWACH EUROPY

1. Wstęp

Finanse publiczne, ich struktura i stopień zrównoważenia są jednym z priorytetowych elementów, które decydują o wykorzystaniu szans rozwojowych gospodarki i poziomie życia społeczeństwa, a w konsekwencji stanowią o zdolności do sfinansowania podstawowych funkcji państwa oraz współfinansowania unowocześnienia gospodarki. Tematyka finansów publicznych i nierozzerwalnie związana z nią problematyka decentralizacji są często dyskutowane w literaturze przedmiotu na całym świecie. Jak zauważa A. Szewczuk, potrzeba decentralizacji wynika z naturalnego prawa każdej jednostki do stanowienia o sobie [14].

Istnieje wiele określeń decentralizacji w odniesieniu do administracji i finansów publicznych. E. Kornberger-Sokołowska przez decentralizację administracji i finansów publicznych rozumie „przekazywanie zadań, kompetencji oraz narzędzi i instrumentów, w tym finansowych służących ich realizacji” [8]. Zgodnie z tym ujęciem decentralizacja traktowana jest dynamicznie, jako proces przekazywania obowiązków i uprawnień administracji rządowej jednostkom niższych szczebli, które dysponują środkami finansowymi do realizacji własnej polityki, są wyposażone w odpowiedni majątek i uprawnienia gwarantujące im samodzielność oraz możliwość decydowania o sprawach terenu. W ujęciu statycznym pojęcie decentralizacji obejmuje stan opisujący podział zadań i kompetencji pomiędzy administrację rządową a samorząd terytorialny [12, s. 23-25].

A. Szewczuk wskazuje na trzy typy decentralizacji finansów publicznych [14]:

- decentralizację zachowawczą – z dominującą rolą subwencji, dotacji i polityki wyrównującej poziom dochodów jednostek samorządu terytorialnego,

• umiarkowaną – charakteryzującą się stopniowym przekazywaniem zadań i uprawnień decyzyjnych na niższe szczeble struktur samorządowych, przy wzroście strumienia zasilania finansowego,

• pełną – charakteryzującą się niezależnością decyzyjną i finansową jednostek samorządu terytorialnego.

Ogólnie wskazuje się, że wzrost procesów decentralizacyjnych prowadzi do lepszego, bardziej efektywnego wykorzystania środków. Jak zauważa w swojej pracy M. Hopej, „centralizacja jest negatywnie skorelowana ze sprawnością, czyli wzrostowi centralizacji towarzyszy spadek sprawności; inaczej mówiąc sprawność rośnie ze wzrostem stopnia decentralizacji. Istnienie takiego związku uzasadnia się tym, że delegacja uprawnień i przekazywanie odpowiedzialności za uzyskiwane rezultaty działania niższemu szczeblowi hierarchii¹ organizacyjnej prowadzi do wzrostu motywacji w działaniu oraz przyspiesza proces podejmowania decyzji” [6]. Podejście takie jest także adekwatne do problematyki administracji i finansów publicznych.

Złożoność pojęcia decentralizacji powoduje, że trudno ocenić jej stan. Swoim zasięgiem obejmuje ona wiele procesów i zjawisk ekonomicznych, które są niemierzalne, a których identyfikacja jest możliwa tylko na podstawie opisu pewnego stanu lub zachodzących zmian. Stanowi to utrudnienie w badaniach porównawczych o charakterze międzynarodowym, gdzie różnorodność przyjętych rozwiązań systemowych, uwarunkowań historycznych i gospodarczych, a także odmienność zachodzących procesów decentralizacyjnych znacznie utrudnia analizy. Trudności w badaniach następcza w szczególności różnorodność źródeł zasilania finansowego i możliwości pozyskiwania środków ze zwrotnych źródeł finansowania, zróżnicowanie kierunków wydatkowania będących pochodną zakresu zadań w gestii jednostek samorządu terytorialnego i wielkości zasobów finansowych, odmienność prezentacji i ujęcia pozycji budżetowych. Dlatego każda analiza powinna być poprzedzona oceną zakresu stosowanych w danym kraju pojęć oraz przebiegać na poziomie, gdzie porównywalność jest możliwa. Natomiast do analizy porównawczej wyrażonej ilościowo należy dobierać takie wskaźniki, które są zbliżone znaczeniowo lub mają charakter uniwersalny, umożliwiające ogólną analizę badanych zjawisk.

Wydaje się, że takie porównanie można przeprowadzić z uwzględnieniem następujących elementów:

1) ocena przyjętych rozwiązań w zakresie ustroju państwa i jego struktury terytorialnej,

2) określenie udziału jednostek samorządu terytorialnego w redystrybucji środków publicznych (ujęcie *sensu largo*),

3) określenie rodzaju i zakresu przekazanych samorządom uprawnień do prowadzenia samodzielnej gospodarki finansowej w zakresie środków, którymi dys-

¹ W przypadku jednostek samorządu terytorialnego nie występuje podporządkowanie hierarchiczne, które jest typowe dla procesów dekoncentracji.

ponują oraz uprawnień do ich pozyskiwania i redystrybuowania poprzez budżety (ujęcie *sensu stricto*).

Jak z tego wynika, decentralizacja omawiana jest łącznie z strukturami samorządowymi. Stopień decentralizacji może być określany z różnych punktów widzenia. Ogólnie o poziomie decentralizacji będą świadczyć: zakres zadań i uprawnień decyzyjnych jednostek samorządowych oraz procedury i algorytmy kształtujące ich finanse.

Szeroko pojęta decentralizacja sektora finansów publicznych będzie określana przez stopień zaangażowania budżetów jednostek samorządu terytorialnego w redystrybucję środków publicznych. Pomiar tak zdefiniowanej decentralizacji można wyrazić przez strukturę redystrybucji – rozpatrywanej w odniesieniu do układu oraz wzajemnych relacji między wydatkami poszczególnych jednostek sektora publicznego w redystrybucji PKB lub od strony dochodowej przez strukturę fiskalizmu. Tak określona struktura będzie obrazować stopień decentralizacji państwa. Natomiast stopień decentralizacji finansów publicznych można wyrazić przez udział wydatków jednostek samorządu terytorialnego w wydatkach publicznych ogółem [12, s. 35].

W ujęciu wąskim decentralizację sektora finansów publicznych można rozpatrywać pod względem przekazanych samorządom uprawnień do prowadzenia samodzielnej gospodarki finansowej w zakresie środków, którymi dysponują, oraz uprawnień do ich pozyskiwania i redystrybuowania poprzez budżety. W tym pojęściu decentralizacja oznacza przekazanie ze szczebla centralnego na rzecz jednostek samorządu terytorialnego części władztwa finansowego i jest wyrazem samoograniczenia się państwa w tym zakresie. Najważniejsze znaczenie ma element samodzielności organów samorządowych w dysponowaniu instrumentami finansowymi w celu prowadzenia własnej, lokalnej lub regionalnej polityki społeczno-gospodarczej [8]. To, czy dany samorząd ma autonomię finansową, jest uzależnione od wielkości zasobów, które może wykorzystać zgodnie z potrzebami, w celu wykreowania nowych działań lub rozszerzenia już istniejących. Dodatkowym wymiarem będzie sposób kontroli nad finansami samorządowymi. Miarą tak pojętej decentralizacji jest struktura rodzajowa dochodów i wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego, uzupełniona analizą towarzyszących im kompetencji.

Ze względu na rozmiar niniejszego opracowania nie ma możliwości omówienia wszystkich kwestii z zakresu decentralizacji w rozpatrywanych państwach, dlatego wskazano jedynie najistotniejsze elementy i różnice między rozwiązaniami przyjętymi w tych krajach.

2. Organizacja terytorialna i ustrój Polski, Francji i Niemiec

Struktury samorządowe w omawianych państwach powstawały pod wpływem różnych tradycji historycznych, politycznych i społecznych. Konieczność rozwiązywania odmiennych problemów w każdym z państw dodatkowo pogłębiała różnice.

Podstawowe charakterystyki rozwiązań ustrojowych z zakresu organizacji terytorialnej, liczby szczebli władz lokalnych, a także ich koncentracji we Francji, Niemczech i Polsce zawarto w tab. 1. Przyjęte w danym państwie rozwiązania ustrojowo-systemowe rodzą określone konsekwencje dla problematyki decentralizacji. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na federacyjny charakter państwowości w Niemczech, który w dużym stopniu determinuje zarówno sposób zorganizowania władz samorządowych, jak i podział finansów publicznych pomiędzy poszczególne szczeble organizacji terytorialnej. W Niemczech powiaty i gminy w zakresie prawa konstytucyjnego, ustaw określających prawne podstawy organizacji i funkcjonowania podporządkowane są krajom związkowym. Istnieją jednakże ściśle powiązania również ze szczeblem federalnym. Zasadniczą różnicą między państwami federalnymi a unitarnymi jest zakres finansów lokalnych i autonomii finansowej władz lokalnych wobec władz centralnych. Ogólnie wskazuje się, że federalna struktura państwa sprzyja zwiększeniu decentralizacji. Z niektórych badań natomiast wynika, że podział na państwa federalne i unitarne nie ma większego znaczenia, dla samych finansów komunalnych [4].

Tabela 1. Podstawowe dane o organizacji terytorialnej Polski, Francji i Niemiec

Wyszczególnienie	Polska	Francja	Niemcy
Ustrój państwa	unitarne	unitarne	federalne
Liczba szczebli samorządu terytorialnego	2413 gmin, 65 miast na prawach powiatu, 314 powiatów, 16 województw	36 779 gmin, 100 departamentów, 26 regionów	13 490 gmin, 117 miast na prawach powiatu, 323 powiaty
Przeciętna liczba mieszkańców gminy w tys. osób	15,4	1,6	6,1
Przeciętna liczba mieszkańców jednostek ponadlokalnych w tys. osób	80,4	562,7 ¹	171,7

bez departamentów-miast: Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Deni, Val-de-Marne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych urzędów statystycznych Polski, Niemiec i Francji oraz *Les collectivités locales en chiffres 2004*, Ministère de l'intérieur, DGCL, 2003.

Należy zwrócić również uwagę na różną liczbę szczebli i jednostek samorządowych w omawianych państwach. We Francji funkcjonuje relatywnie dużo małych jednostek samorządu terytorialnego, dlatego mówi się o modelu niezintegrowanym (*nonintegrated system*). W Polsce natomiast obowiązuje system, w którym wielkość jednostki samorządu terytorialnego nie jest zdeterminowana granicami miejscowości, a jedynie większymi możliwościami świadczenia usług publicznych na rzecz społeczności lokalnych (model zintegrowany – *integrated system*). Na podstawie badań prowadzonych w krajach Europy Zachodniej wskazuje się, że w krajach o

większej fragmentaryzacji terytorialnej mniejszy jest zakres decentralizacji funkcjonalnej. Stwierdzenie to nie ma potwierdzenia dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej [13], czego przyczyny można upatrywać w determinacji tych państw w realizacji reform samorządowych będących wyrazem udemokratycznienia państwa.

Ogólnie wskazuje się, że w dużej części przypadków liczba szczebli podziału terytorialnego sprzyja decentralizacji, w tym decentralizacji finansów publicznych. Choć należy zwrócić uwagę, że w przypadku dużej liczby małych jednostek samorządowych możliwość przekazania niektórych zadań na szczebel podstawowy jest bardzo utrudniona lub wręcz niemożliwa. Dzieje się tak chociażby ze względu na skalę realizowanych zadań, możliwości oddziaływania i świadczenia usług czy potencjał małych jednostek. W takim przypadku przekazanie niektórych zadań wiąże się z koniecznością ścisłej współpracy samorządów lub tworzenia struktur wyższego szczebla. Małym jednostkom trudno również zarządzać rozbudowanym instrumentarium finansowym w postaci podatków lokalnych. Jest to szczególnie widoczne w przypadku poboru podatków. Aby uniknąć tego typu problemów, we Francji powołane zostały państwowe służby podatkowe².

Francja jest zaliczana do państw o postępującej decentralizacji [15, s. 26]. We Francji pojęcie nowoczesnego samorządu lokalnego jest tożsame z ideą decentralizacji. Znaczne zmiany w zakresie decentralizacji we Francji nastąpiły na początku lat osiemdziesiątych, kiedy to wprowadzono tzw. ustawy decentralizacyjne³. W tym okresie nadano departamentom i regionom status jednostek samorządu terytorialnego, odstępując tym samym od scentralizowanego systemu mającego swoje korzenie jeszcze w porządku zaprowadzonym przez Napoleona. Zgodnie z ustawami o decentralizacji do najważniejszych zasad francuskiego samorządu terytorialnego należą: niezależność jednostek samorządu terytorialnego względem siebie, niezależność jednostek samorządu terytorialnego od państwa oraz podział uprawnień i kompetencji [7] dostosowany do rodzaju i możliwości społeczności lokalnych. Od tamtego czasu nieustannie podejmowane są działania zmierzające do pogłębiania procesów decentralizacyjnych celem zwiększenia autonomii finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Należy pamiętać, że decentralizacja we Francji jest pojmowana dość szeroko. Jako istotne elementy procesów decentralizacyjnych, oprócz autonomii finansowej, wskazuje się otwarcie lokalnych biur lokalnych na wszystkie kategorie społeczne i większą partycypację obywateli w demokracji lokalnej [2].

Pod względem udziału wydatków jednostek samorządu terytorialnego w PKB Francja nie odstaje od innych państw (por. tab. 2). Można przyjąć, że znajduje się na

² Podstawą opodatkowania, kontrolą oraz informacją zajmuje się Generalna Dyrekcja Podatkowa (*Direction générale des impôts* – DGI), natomiast ściąganie należności podatkowych leży w gestii Dyrekcji Rachunkowości Publicznej (*Direction de comptabilité publique* – DCP). W ten sposób jednostki samorządowe mają pewność, że otrzymają dochód z podatków, które wcześniej uchwałyły (niezależnie od dochodu ściągniętego), a jednocześnie są zwolnione z obowiązku zarządzania nimi. Z tego tytułu samorządy ponoszą koszty w postaci 4% wartości ściągniętych podatków lokalnych oraz 0,4% z tytułu prac dotyczących rewaloryzacji podstaw opodatkowania.

³ Ustawę o podziale kompetencji między gminy, departamenty, regiony i państwo oraz ustawę o prawach i wolności gmin, departamentów i regionów.

średnim europejskim poziomie. Tym, co wyróżnia francuski system finansowania samorządów lokalnych, jest oparcie go w głównej mierze na wpływach podatkowych (w tym względzie Francja jest porównywana do samorządów skandynawskich, które są uważane za najbardziej rozwinięte). Jednakże taka sytuacja, którą można postrzegać jako sprzyjającą decentralizacji, wpływa jednocześnie na ograniczenie autonomii finansowej, ze względu na kilka związanych z tym kwestii, a wśród nich: oparcie podatków lokalnych na zasobach, a nie na wpływach, redukcji bazy podatkowej przez stosowanie systemu ulg i zwolnień podatkowych, wprowadzenia stawek maksymalnych. Ograniczeniem dla finansów samorządowych jest znaczny udział rekompensat przekazywanych przez państwo z tytułu strat finansowych w podatkach lokalnych (ok. 25,5% bezpośrednich podatków lokalnych jest pokrywanych przez państwo, co czyni je głównym podatnikiem). Rosnący udział płaconych przez państwo rekompensat wpłynął na zmniejszenie rzeczywistej swobody samorządów lokalnych w generowaniu własnych przychodów. Sytuacja ta jest odczuwalna przez samorządy lokalne, zwłaszcza wtedy, gdy otrzymują one nowe zadania (np. wynikające z dostosowań do wymogów unijnych), na które w obecnej sytuacji nie są w stanie wygenerować dodatkowych środków finansowych. Ogólnie biorąc, we francuskich środowiskach samorządowych mówi się o ponownej centralizacji, biorącej górę nad decentralizacją [2].

Tabela 2. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego na tle PKB i sektora finansów publicznych (*general government*) w 2003 r. (w %)

Wyszczególnienie	Polska	Francja	Niemcy
Udział wydatków publicznych (sektor <i>general government</i>) w PKB	48,1	55,5	48,0
Udział wydatków samorządowych w PKB	15,7 ¹	11,3	7,0 ²
Udział wydatków samorządowych w wydatkach publicznych (sektor <i>general government</i>)	32,5	20,3	14,6

¹ biorąc pod uwagę jedynie budżety jednostek samorządu terytorialnego udział ten wyniósłby 9,9%; ² są to dane o gminach i powiatach, włączając w to landy, wskaźnik wzrósłby o ok. 13,5%.

Źródło: dane Eurostatu.

Niemcy można uznać za państwo zdecentralizowane, chociaż idea decentralizacji nie jest tak szeroko dyskutowana jak we Francji. Elementami istotnymi dla niemieckiej państwowości są federalizm, a także zasada subsydiarności i samodzielności samorządu. Mierząc poziom decentralizacji udziałem finansów samorządu terytorialnego w PKB, należy zwrócić uwagę, że ich niższy poziom w porównaniu z pozostałymi krajami (zob. tab. 2) jest wynikiem istnienia oprócz szczebla samorządowego struktur krajów związkowych, które tutaj zostały pominięte⁴.

⁴ Udział wydatków samorządu terytorialnego w PKB jest bliski 7%, a łącznie z krajami związkowymi wynosi ok. 20%.

3. Samodzielność finansowa samorządów terytorialnych w Polsce, Niemczech i we Francji

Kwestia dochodów własnych samorządu terytorialnego (w tym dochodów podatkowych), jest często podnoszona w dyskusji o finansach samorządowych, jako istotny element wpływający na samodzielność układów lokalnych oraz na jakość i możliwość realizacji nałożonych na nie zadań. Szczególnie istotną kwestią jest przyznanie władzom lokalnym uprawnień organu podatkowego w zakresie własnych podatków lokalnych. Rozwiązania funkcjonujące w poszczególnych państwach mogą mieć bardzo zróżnicowany charakter. Nie zawsze bowiem samorządy terytorialne dysponują władztwem podatkowym.

Porównując dochody gmin i powiatów w Polsce i w Niemczech można wskazać, że są one zbliżone. Około połowa dochodów gmin pochodzi z dochodów własnych. W powiatach sytuacja jest gorsza, gdyż dochody własne stanowią jedynie ok. 10% wpływów [9, s. 31]. We Francji struktura dochodów na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego jest zbliżona (por. tab. 3) Dochody podatkowe i opłaty stanowią znaczny udział w ich budżetach (ok. 50%), co wyróżnia Francję na tle dwóch pozostałych państw.

W przypadku Polski podatki lokalne stanowią źródło zasilania finansowego jedynie gmin. Pozostałe szczeble samorządu terytorialnego, łącznie z gminami, partycypują w podatkach centralnych (podatek dochodowy od osób fizycznych i podatek dochodowy od osób prawnych). Cechą charakterystyczną polskiego systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego jest duży udział transferów z budżetu państwa. Ich udział w budżecie jest różny w zależności od poziomu jednostki samorządu terytorialnego. Najkorzystniejszą sytuację obserwuje się w gminach, w których udział transferów w dochodach ogółem jest najniższy.

Należy również nadmienić, że w Polsce od 2004 r. nastąpiła poprawa struktury dochodów jednostek samorządu terytorialnego, przede wszystkim w wyniku zmiany ustawy o finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego. Wprowadzenie ustawy wpłynęło na polepszenie struktury finansów jednostek samorządu terytorialnego głównie przez zmniejszenie znaczenia dotacji na rzecz wpływów z udziałów w podatkach dochodowych. Zmiana struktury dochodów miała odmienny charakter w zależności od rodzaju szczebla samorządu terytorialnego – w porównaniu z 2003 r. w województwach nastąpił wzrost udziału dochodów własnych w dochodach ogółem o 46,2 pkt proc., w powiatach – o 11,7 pkt proc., a najmniej w gminach – o 2,7 pkt proc.⁵ Dokonane zmiany sprzyjają pogłębianiu procesów decentralizacyjnych finansów publicznych.

Niemiecki system podatków lokalnych oparty jest na dwóch podatkach, a mianowicie na podatku od działalności gospodarczej (zwanym też podatkiem przemysłowym) (*Gewerbesteuer*) i podatkach gruntowych (*Grundsteuer A*, *Grundsteuer B*). Poza

⁵ Podobny wzrost odnotowano w miastach na prawach powiatu 11,1 pkt proc.

tym w grupie dochodów własnych znalazła się liczna i zróżnicowana grupa podatków lokalnych. Podatki lokalne są regulowane przez ustawy krajowe, w związku z tym w poszczególnych krajach związkowych mogą wystąpić różne podatki lokalne. Mają one na ogół małe znaczenie fiskalne. Gminy w stosunku do tych podatków mają pewną swobodę. Mogą one samodzielnie wybrać podatek, który chcą wprowadzić w swej społeczności, oraz mogą podjąć decyzję co do podstawy i stawki takiego podatku, pod warunkiem że prawodawstwo kraju związkowego nie zakazuje wprowadzenia tegoż podatku [3]. Źródłem dochodów własnych są również opłaty lokalne.

Tabela 3. Porównanie autonomii finansowej (dochodowej) samorządów terytorialnych w Polsce, Niemczech i we Francji w 2003 r.

Wyszczególnienie	Polska	Francja ²	Niemcy
Udział dochodów podatkowych (łącznie z opłatami) w dochodach ogółem ¹	30,6% (38,3%)	52,2%	39% ²
w tym: w gminach	35,1% (37,1%)	50,3%	b.d.
w powiatach/departamentach	1,1% (11,1%)	55,6%	do 10% ³
w województwach regionach	11,8% (55,9%)	53,8%	—
Możliwość ustalania nowych podatków	nie	nie	nie
Możliwość ustalania stawek podatkowych	tak (tylko gminy)	tak	tak (tylko gminy)
Możliwość ustanawiania dodatków do podatków	nie	tak, do podatków samorządowych	Nie

¹ dane dla Polski za 2003 r., w nawiasach za 2004 r. [dane GUS], dla Francji za 2001 r. [10], dla Niemiec [12],

² wskaźniki liczone w odniesieniu do dochodów ogółem łącznie z pożyczkami; ³ na podstawie [11, s. 31].

Źródło: opracowania własne na podstawie literatury przedmiotu [1; 2; 3; 7; 9; 10; 11].

Jeśli chodzi o powiaty, to są one finansowane w znacznej mierze z obowiązkowych wpłat dokonywanych przez gminy oraz z dotacji asygnowanych przez land. Poziom wpłaty jest ustalany dla każdej gminy przez radę powiatu na podstawie liczby gmin członkowskich oraz wielkości ich dochodów z podatków i dotacji. Wpłaty te stanowią część dochodu własnego powiatu. Z powodu ustalenia wskaźników pełniących funkcję stóp są one traktowane jako parapodatki [11]. Dochody podatkowe nie mają dużego znaczenia fiskalnego.

Jednostki samorządu terytorialnego we Francji czerpią swoje dochody głównie z podatków i opłat, dodatkowo zasilane są z transferów, a także pożyczek⁶ i innych wpływów, w tym z majątku. Dochody podatkowe są oparte przede wszystkim na

⁶ W zależności od przyjętej klasyfikacji budżetowej i konwencji rachunkowości, pożyczki i kredyty są lub nie są traktowane jako dochody. W przypadku Francji są one uwzględnione jako integralna część budżetu. W Polsce są one traktowane jako oddzielna grupa przychodów, które są wydatkowane na koszty, na które nie ma pokrycia w dochodach.

„czterech starych podatkach”. Najbardziej wydajnym źródłem zasilania finansowego jest podatek od działalności gospodarczej, następnie podatek gruntowy od terenów zabudowanych i podatek mieszkaniowy. Najmniejsze wpływy są osiągane z podatku gruntowego z terenów niezabudowanych. Oprócz „czterech starych podatków” jednostki samorządu terytorialnego korzystają również z innych podatków bezpośrednich lub pośrednich, które często przybierają postać opłat⁷. Należy tu również nadmienić, że gros podatków ma charakter fakultatywny, a o ich wprowadzeniu i kształcie decyduje rada jednostki samorządu terytorialnego.

Tabela 4. Zestawienie dochodów podatkowych samorządów terytorialnych w Polsce, Niemczech i we Francji

Wy-szczególnienie	Polska	Francja	Niemcy
Gminy	podatki lokalne (od nieruchomości, od psów i od środków transportu); podatek rolny, leśny; opłaty lokalne; udziały w podatkach centralnych	wpływy z „czterech starych podatków”; lokalne podatki bezpośrednie (np. od zamykania ulic), lokalne podatki pośrednie (np. inwestycyjny), opłaty lokalne, dodatki do lokalnych podatków	podatek od działalności gospodarczej i podatki gruntowe; podatki lokalne, opłaty lokalne za użytkowanie urządzeń gminnych, za wykonywane przez gminę czynności zarządzania; udział w podatku dochodowym pobieranym przez kraje związkowe
Powiaty/ departamenty	udziały w podatkach centralnych, wpływy z opłat uiszczanych na rzecz powiatu	wpływy z „czterech starych podatków”; lokalne podatki bezpośrednie i pośrednie, opłaty lokalne, dodatki do lokalnych podatków	wpływy z opłat (za czynności administracyjne i usługi), podatki lokalne, udziały w niektórych podatkach krajowych
Województwa/ regiony	udziały w podatkach centralnych	wpływy z „czterech starych podatków”; lokalne podatki bezpośrednie i pośrednie, opłaty lokalne, dodatki do lokalnych podatków	—

Źródło: opracowanie własne na podstawie literatury przedmiotu [1; 2; 3; 7; 11; 12].

Funkcjonujący obecnie we Francji system podatkowy jest bardzo złożony, co nastęrcza wiele kontrowersji. Duże zróżnicowanie stawek podatkowych, wielość instancji decyzyjnych oraz zróżnicowanie wynikające z posiadanych przez jednostki samorządu terytorialnego zasobów prowadzą do dużych dysproporcji w

⁷ Do tej grupy dochodów należą m.in.: opłata kopalniana, opłata na rzecz obszarów szczególnie chronionych, opłata za przekroczenie pułapu legalnej gęstości zaludnienia, opłata za wyciągi narciarskie, opłaty za energię elektryczną, podatek od posiadania samochodu, dodatek do podatku pobytowego, opłata rejestracyjna oraz za jawność ksiąg wieczystych, dodatek do podatku od nabycia praw majątkowych przez firmy handlowe.

pozyskiwaniu środków finansowych. Z tego względu kwestią szczególnej wagi jest wyrównywanie różnic między poszczególnymi związkami lokalnymi.

4. Wnioski

Problematyka samorządu terytorialnego jest szeroko dyskutowana w badanych państwach, zwłaszcza kwestie ich finansowania są postrzegane jako szczególnie istotne. Efektywne funkcjonowanie samorządów lokalnych jest łączone z realizowanymi przez nie działaniami i autonomią finansową. Ogólnie kładzie się duży nacisk na pogłębianie procesów decentralizacyjnych, w tym w zakresie finansów.

Wszystkie omawiane kraje należą do państw zdecentralizowanych. Jednostki samorządu terytorialnego są wzajemnie niezależne i wyodrębnione od państwa. Zadania, jakie realizują jednostki samorządu terytorialnego w omawianych państwach, to zadania własne i państwowe (zlecone). Kontrola finansowa w badanych państwach jest niezależna od administracji samorządowej i ograniczona do oceny badanych zjawisk pod względem legalności. W celu kontroli powołane są oddzielne instytucje⁸.

Biorąc pod uwagę organizację terytorialną, wydaje się, że każde z badanych państw ma rozbudowane struktury samorządowe. Traktując kraje związkowe w Niemczech jako szczebel decentralizacji państwa, można wskazać na trzystopniową organizację terytorialną w każdym z badanych krajów.

Analiza sytuacji z zakresu finansów publicznych wskazuje na różnorodność przyjętych w poszczególnych państwach rozwiązań przy stosunkowo zbliżonym poziomie wskaźnika udziału wydatków samorządowych w stosunku do PKB, który sytuuje badane państwa na średnim europejskim poziomie. Ze względu na znaczny udział budżetów samorządowych w redystrybucji środków publicznych można powiedzieć, że Polska charakteryzuje się stosunkowo wysoką decentralizacją sektora finansów publicznych. Natomiast Francja ma najwyższy wskaźnik decentralizacji państwa ze względu na poziom wydatków sektora publicznego w PKB. Trudno w tym układzie porównać sytuację Niemiec ze względu na duży udział krajów związkowych w dysponowaniu środkami publicznymi. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę wielkość wydatków ponoszonych przez jednostki sektora publicznego, poziom decentralizacji państwa jest zbliżony do poziomu w Polsce.

Określając stopień decentralizacji przez poziom samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, należy zauważyć, że w Polsce i w Niemczech stopień samodzielności jest w dużym stopniu uzależniony od szczebla organizacji samorządowej. Największą autonomię mają gminy, dużo mniejsze uprawnienia – głównie w sferze pozyskiwania dochodów – mają powiaty. W najkorzystniejszej sytuacji są jednostki samorządu terytorialnego we Francji, gdzie dochody podatkowe sięgają ok. 50% dla każdego ze szczebli samorządu terytorialnego.

⁸ W Niemczech również powiat pełni funkcję niższego organu nadzoru prawnego (w niektórych przypadkach również wyższego organu administracji państwowej).

W Polsce źródła podatkowe są mniej liczne. We Francji i w Niemczech samorządy są zasilane z większej liczby podatków lokalnych, co z jednej strony jest zgodne z ideą decentralizacji i sprzyja jej pogłębieniu, ponieważ w wyniku zróżnicowania źródeł dochodów jednostki samorządu terytorialnego stają się bardziej niezależne. Z drugiej strony taka sytuacja prowadzi do skomplikowania systemu zasilania finansowego, zwłaszcza w sytuacji, gdy oprócz licznych źródeł podatkowych rozwijany jest system wyrównawczy. Czyni to system zasilania finansowego nieczytelny. W przypadku wystąpienia dużej liczby podatków i opłat, jak we Francji, trudno jest ocenić ich rzeczywiste oddziaływanie, zarówno na finansowanie związków lokalnych, jak i na obciążenie podatnika. W tej sytuacji słabnie rola podatków i opłat lokalnych jako instrumentu kształtującego pozycję konkurencyjną danej jednostki samorządu terytorialnego.

We wszystkich trzech państwach dużą wagę przywiązuje się do systemu wyrównawczego. W ramach solidarności ogólnonarodowej podejmuje się działania wprowadzające mechanizmy wyrównawcze, tak aby zapobiec działaniom decentralizacyjnym, które mogłyby skutkować brakiem zrównoważenia rozwoju w różnych dziedzinach czy pogłębianiem niekorzystnej sytuacji finansowej jednostek samorządowych.

We wszystkich badanych państwach samorządy mają ograniczone prawo do ustalania i wprowadzania podatków. Głównie mają uprawnienia do sfery administracyjno-proceduralnej oraz do ustalania stawek podatkowych w granicach stawek maksymalnych ustanawianych przez parlament. Mogą również, jak w przypadku Francji, decydować o wykorzystaniu niektórych podatków fakultatywnych jako źródła zasilania.

Większość typowych podatków lokalnych stanowi niezbyt wydajne źródło zasilania finansowego. Ponadto wskazuje się, że podatki przypisane układom lokalnym są archaiczne, gdy tymczasem państwo dysponuje podatkami nowoczesnymi, przynoszącymi znaczne korzyści finansowe. Rodzi to wiele kontrowersji, wywołując dyskusję nad kształtem systemu podatkowego na szczeblu lokalnym oraz relacji i kompetencji pomiędzy państwem a związkami lokalnymi.

Porównanie sytuacji finansowej samorządów lokalnych w Polsce, Francji i Niemczech nasuwa spostrzeżenie, że w każdym z nich podnoszona jest kwestia niewystarczających źródeł i wpływów z dochodów własnych (w tym podatkowych) oraz niewystarczającego zakresu władztwa finansowego w tym zakresie. Utrzymująca się w ostatnim okresie tendencja do przekazywania coraz to nowych zadań i funkcji na szczebel samorządowy bez zapewnienia im odpowiednio wydajnych własnych źródeł finansowania, powoduje pogorszenie się ich sytuacji finansowej. Co ciekawe, opinie te są aktualne również dla Francji, w której samorządy lokalne dysponują największą autonomią finansową z pośród badanych państw.

Powracając do klasyfikacji zaproponowanej przez A. Szewczuka (por. „Wstęp”), wszystkie trzy państwa można sklasyfikować jako państwa o umiarkowanej decentralizacji. Przy czym, jak już wspomniano, najwyższy stopień samodzielności finansowej charakteryzuje francuskie samorządy, a w Polsce i w Niemczech będzie on zależał od poziomu organizacji terytorialnej.

Literatura

- [1] Bouvier M., *Finanse lokalne we Francji*, Biblioteka Przeglądu Podatkowego, Warszawa 1999.
- [2] Bucci M., van Cauwenberghe J., *Report on local and regional democracy in France*, Monitoring Report CG (7) 7 Part II, Strasbourg, 25 May 2000.
- [3] Frecon J., *Report on the situation of local finances in the Federal Republic of Germany*, Monitoring Report 1999 CPL (6) 3, Strasbourg, 15-17 June 1999.
- [4] Friedrich P., Gwiazda J., Woon Nam Ch., *Development of local public finance in Europe*, CE-Sifo Working Paper No. 1107, December 2003.
- [5] Gail N., *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, PWE, Warszawa 1993.
- [6] Hożej M., *Struktura organizacyjna a sprawność organizacji*, „Przegląd Organizacji” 1992 nr 1.
- [7] Kornberger-Sokołowska E., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, LIBER, Warszawa 2001.
- [8] Kornberger-Sokołowska E., *Realizacja zasady adekwatności w procesach decentralizacji finansów publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2001 nr 3.
- [9] Leleux J., *Organizacja samorządu terytorialnego we Francji (bilans i perspektywy)*, [w:] *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, t. I, Materiały Konferencyjne, Opole 2000.
- [10] *Les collectivités locales en chiffres 2004*, Ministère de l'intérieur de la sécurité intérieure et des libertés locales, DGCL, Décembre 2003.
- [11] Ruśkowski E., *Finanse komunalne w wybranych krajach europejskich*, Temida 2, Białystok 1997.
- [12] Ruśkowski E., *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004.
- [13] Swianiewicz P., *Wpływ instytucji samorządowych na politykę i demokrację lokalną w Europie Środkowo-Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny” 2004 nr 10.
- [14] Szewczuk A., *Strategia decentralizacji systemu finansów publicznych w Polsce*, [w:] *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzalek, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań–Wrocław 2004.
- [15] Zeman-Miszewska E., *Samodzielność ekonomiczna samorządów lokalnych. Złożenie modelu*, AE, Katowice 1996.

DECENTRALIZATION OF PUBLIC FINANCE IN POLAND AND SELECTED EUROPEAN COUNTRIES

Summary

Public finance, its structure, the level of balance become one of the major elements, which decide about taking advantage of developmental opportunities in economy and the lifestyle level in a society, consequently becoming the decisive factor related to the capacity of financing basic state functions and co-financing economy modernisation. The subject of public finance is directly connected with decentralisation problems and becomes a frequent topic for discussions in professional literature all over the world.

The most popular problem raised by local authorities units, regardless of the state itself, is the problem of their financial independence. The article presents the most important issues related to public finance decentralization in Poland, Germany and France.