

Rozdział V

FINANSE KOMUNALNE WE FRANCJI

1. Wprowadzenie

Francja jest krajem, w którym władza lokalna przeszła w ostatnich dwudziestu latach głębokie przemiany. Z jednego z najbardziej scentralizowanych państw Europy, przepełnionego „duchem napoleońskim”, dzięki tzw. reformom decentralizacyjnym lat 1982-1983, kraj ten stał się przykładem jednego z najbardziej zdecentralizowanych państw na naszym kontynencie. Francja pozostawała przy tym przez cały czas krajem unitarnym. Pomimo więc faktu, że scentralizowany system władzy we Francji został zlikwidowany przed kilkunastu laty, zdaniem autora warto przedstawić sytuację władzy i finansów komunalnych w tym systemie, jako tło dla charakterystyki tych zagadnień w systemie zdecentralizowanym. Odrębne uwagi zostaną poświęcone też reformom decentralizacyjnym i sposobowi ich wprowadzania, gdyż przechodzenie od skrajnej centralizacji do głębokiej decentralizacji jest problemem nie tylko interesującym poznawczo, lecz także bardzo ważkim praktycznie. Z tych właśnie względów opracowanie dotyczące finansów komunalnych we Francji jest z założenia znacznie obszerniejsze, niż prace poświęcone temu zagadnieniu w innych krajach z gospodarką rynkową. Opracowanie to dotyczy bowiem jakby dwóch różnych krajów: Francji scentralizowanej i Francji zdecentralizowanej.

2. Ogólna charakterystyka systemu samorządu terytorialnego i władzy lokalnej we współczesnej Francji. Miejsce gminy w tym systemie

2.1 Podział terytorialny Francji a struktura samorządu terytorialnego

Terytorium Francji dzieli się na gminy, kantony, obwody (arrondissements), departamenty i regiony. Gminy, departamenty i regiony

mają status związków (wspólnot) lokalnych (collectivités locales). Kantony i obwody są wyłącznie okręgami administracyjnymi, istotnymi dla realizacji określonych zadań, nie wyposażonymi we własne organy ani służby. Gminy i departamenty (a także kantony i okręgi) powstały w końcu XVIII w. i w prawie niezmienionym kształcie przetrwały po dzień dzisiejszy. Względnie nową instytucją są natomiast regiony, które jako związki lokalne istnieją od 1983 r. Na początku lat dziewięćdziesiątych istniało we Francji 26 regionów, z czego 22 w Europie, 100 departamentów (96 w Europie) oraz 36.760 gmin (w tym 36.548 w Europie). Liczba gmin ulega ustawicznym, chociaż niewielkim zmianom. Wiąże się to z próbami ich łączenia, co jest mało skutecznym środkiem racjonalizacji podziału kraju na tym szczeblu. Podział Francji na gminy jest powszechnie krytykowany. Jednakże przywiązanie społeczeństwa francuskiego do swoich gmin, do „trójkolorowej szarfy własnego mera”¹ oraz afirmacja przez część nauki francuskiej aktualnego kształtu gmin, mimo wszystkich ich wad, nie pozostają bez wpływu na postawę ustawodawcy, który zamiast gruntownej reformy podziału administracyjnego na szczeblu gminnym, wybrał metodę drobnych retuszów, mających na celu wzmocnienie gmin drogą ich grupowania.²

2.2 Aktualna struktura władz lokalnych we Francji

Po reformach decentralizacyjnych z lat 1982-83 na wszystkich szczeblach podziału terytorialnego Francji (gminy, departamenty i regiony) działają odpowiednie rady, zwane czasami dla szczebla regionalnego zgromadzeniami. Są one wyłaniane w wyborach powszechnych. Rady lokalne spełniają rolę lokalnych parlamentów i mają głównie kompetencje uchwałodawcze.

Według założeń reform decentralizacyjnych, wspomniane rady powołują na wszystkich szczeblach własne organy wykonawcze (egze-

1. Pisze o tym m.in. A. Peyrefitte, *Le mal franais*. Paris 1976.

2. Zob. szerzej: E. Ruśkowski, *Kierunki zmian podziału administracyjnego Francji*. „Państwo i Prawo” 1981, nr 4, s. 84-90

kutywy) w postaci: merów w gminach, przewodniczących rad generalnych w departamentach i przewodniczących rad regionalnych w regionach. Ich kompetencje można sprowadzić do wykonywania uchwał odpowiednich rad oraz kierowania administracją i publicznymi służbami lokalnymi na danym terenie. Organy wykonawcze podlegają bezpośrednio swoim radom, nie występuje tu natomiast - podobnie jak w systemie samych rad - podporządkowanie pionowe. Obok tej jasno nakreślonej struktury zdecentralizowanej władzy lokalnej w terenie występują także organy administracji rządowej, które można traktować jako administrację zdekoncentrowaną. Należą do nich komisarze Republiki w departamentach i regionach. Spełniają oni rolę przedstawicieli rządu na danym terenie, podlegają im rządowe służby publiczne, wykonują także kontrolę legalności działania władz publicznych. Jedynie w kilku wyraźnie określonych sprawach finansowych (nieuchwalenia budżetu przez radę danego związku lokalnego w wymaganym czasie, uchwalenia budżetu lokalnego z naruszeniem zasady równowagi realnej, stwierdzenia określonego deficytu w wykonaniu budżetu roku ubiegłego oraz niezamieszczenia lub zamieszczenia w niewystarczającej wysokości wydatków obligatoryjnych w budżecie danego związku lokalnego) komisarzy Republiki można traktować jako organy nadzoru nad władzami lokalnymi.

Strukturę organów władzy lokalnej (zdecentralizowanych) i organów rządowych w terenie (zdekoncentrowanych) przedstawia wykres, zamieszczony na następczej stronie opracowania³ (ryc. 1).

2.3 Miejsce gminy i finansów komunalnych w systemie samorządu terytorialnego współczesnej Francji

Najbardziej zobiektywizowanymi czynnikami świadczącymi o roli gmin i ich finansów w systemie organizacyjnym państwa i samorządu terytorialnego są funkcje (zadania) przypisane im przepisami prawa oraz wielkość budżetów gmin, na tle funkcji i budżetów innych

3. Zob. szerzej: E. Ruśkowski, Uwagi o nowej strukturze władz lokalnych we Francji. „O-M-T” 1987, nr 7, s. 27-30

**Jednostki podstawowego
podziału terytorialnego**

Organy władzy wykonawczej
Uchwałodawcze Wykonawcze

Organy rządowe

<p>Regiony (22)</p>	<p>Rada (zgromadzenie) regionalna</p>	<p>Przewodniczący rady regionalnej</p>	<p>Komisarz Republiki w regionie</p>
<p>Departamenty (101)</p>	<p>Rada departamentalna (generalna)</p>	<p>Przewodniczący rady generalnej</p>	<p>Komisarz Republiki w departamencie</p>
<p>Gminy (ok. 36.500)</p>	<p>Rada gminna (komunalna)</p>	<p>Mer</p>	

źródło: opracowanie własne

(ryc. 1) Struktura władzy lokalnej (zdecentralizowanych) i organów rządowych w terenie (zdekoncentrowanych) we Francji

związków publicznych. Znaczenie gmin na tle innych związków publicznoprawnych we współczesnej Francji dobrze oddaje **zestawienie funkcji wspólnot lokalnych**, zaczerpnięte z pracy: *Demokracja lokalna we Francji*. Paryż 1990, s. 21-25. (ryc. 2).

Drugim czynnikiem, świadczącym o roli gmin i ich finansów we współczesnej Francji jest wielkość budżetów gmin, na tle budżetu Państwa i innych związków publicznoprawnych. Na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, jeżeli wielkość budżetów wszystkich związków lokalnych przyjąć za 100, wielkości budżetów poszczególnych związków lokalnych kształtowały się w przybliżeniu na następującym poziomie:

- gminy - ponad 50%;
- zgrupowania gmin - ok. 12,8%;
- departamenty - ok. 24%;
- regiony - ok. 5%;
- inne - ok. 8%.

W stosunku do budżetu Państwa w 1990r. wydatki budżetów wymienionych jednostek lokalnych stanowiły 46%. Tak więc wydatki budżetów gmin kształtowały się na poziomie przekraczającym 23% wydatków budżetu Państwa.⁴

3. Ogólna charakterystyka i ocena finansów lokalnych we Francji przed reformami decentralizacyjnymi

Stan finansów lokalnych we Francji w końcu lat siedemdziesiątych powszechnie oceniany był negatywnie.⁵ Na tę ocenę składają się zwłaszcza stosunkowo niewielki zakres uprawnień związków lokalnych w ich gospodarce finansowej, zbyt niskie - w stosunku do po-

4. Dane powyższe pochodzą z pracy R. Muzellec, *Finances locales*. Paris 1995, s. 1-3 oraz obliczeń własnych autora.

5. Por. np. P. Guerrier, D. Bauchard, *Ekonomie financiere des collectivités*, Paris 1972; E. Ruśkowski, *Podstawowe problemy prawne finansów lokalnych we Francji*, Białystok 1983.

(ryc. 2) Funkcje wspólnot lokalnych

DZIEDZINA I ŹRÓDŁA	GMINA	DEPARTAMENT	REGION	PAŃSTWO
Planowanie Zagospodarowania Ustawa z 29.07.1982 dotycząca reformy planowania Ustawa z 7.01.1983 (art. 27 i kolejne)	Porozumienia międzygminne o rozwoju i zagospodarowaniu	Programy pomocy w zagospodarowaniu wiejskim	Konkurs na sporządzenie planu narodowego. Plan regionalny	Plan narodowy
Urbanizacja Ustawa z 7.01.1983 (art. 35 i kolejne)	Propozycje lub konsultacje poszczególnych problemów			Ogólne zasady urbanizacji, poszczególne problemy. Schemat wykorzystania morza
	Główny schemat urbanizacji (sporządzony przez związki międzygminne)	Uczestniczące w sporządzaniu schematu		Uczestniczący w sporządzaniu schematu Kontrola
	Zezwolenia dotyczące zajmowania terenów			Zezwolenia dotyczące zajmowania terenów
Mieszkania Ustawa z 7.01.1983 (art. 76 i kolejne)	Lokalny program mieszkaniowy	Określenie priorytetów w dziedzinie mieszkaniowej		Poparcie podań o przyznanie pomocy
		Przydzielenie pomocy państwowej	Pomoc uzupełniająca działania rządowe. Wybór priorytetów	

DZIEDZINA I ŹRÓDŁA	GMINA	DEPARTA- MENT	REGION	PAŃSTWO
<p>Transport Ustawa o kierunkach rozwoju transportu wewnętrznego z 30.12.1982 roku</p> <p>Ustawa z 22.07.1983 r. (art. 28 i kolejne)</p>	<p>Plan sposobu przemieszczania się ludności na terenie miast. Służby transportu publicznego ludności</p>	<p>Główne schematy infrastruktury</p>		<p>Regularne pozamejskie służby transportu o znaczeniu krajowym. Policja do spraw handlowego transportu drogowego. Sieć kolei państwowych.</p>
		<p>Plan departamentalny dotyczący transportu ludności. Regularne pozamejskie służby transportu ludności</p>	<p>Plan regionalny dotyczący transportu ludności. Regionalne pozamejskie służby transportu ludności</p>	
		<p>Organizacja i funkcjonowanie transportu szkolnego</p>		
<p>Ustawa z 22.07.1983 r. (art. 5 i kolejne)</p>	<p>Porty turystyczne: indywidualny regulamin policyjny</p>	<p>Cywilne porty morskie handlu i rybołówstwa: indywidualny regulamin policyjny</p>	<p>Budowa kanałów i portów rzecznych</p>	<p>Porty morskie, niezależne o znaczeniu krajowym. Porty rzeczne o znaczeniu krajowym. Policja do spraw ochrony rzecznej, policja do spraw nawigacji, policja do spraw wód oraz regulamin zachowania bezpieczeństwa</p>

DZIEDZINA I ŹRÓDŁA	GMINA	DEPARTAMENT	REGION	PAŃSTWO
Środowisko, zabytki, akcja kulturalna. Ustawa z 7.01.1983 roku (art. 6 i kolejne)	Propozycja lub zgoda na utworzenie strefy działań			Strefa ochrony zabytków architektury i zabytków miejskich
Środowisko, zabytki, akcja kulturalna. Ustawa z 29.07.1982 roku (art. 56 i kolejne) Ustawa z 22.07.1983 roku (art. 59 i kolejne)		Plan departamentalny szlaków wycieczkowych.		Kontrola
		Centralna wypożyczalnia książek		
	Konserwacja archiwów			
Ustawa z 22.07.1983 roku (art. 12 i kolejne) Edukacja. Ustawa z 22.07.1983 roku (art. 12 i kolejne)	gminna	departamentalna	regionalna	Szkoły wyższe. Dla wszystkich innych szkół: - ustala ogólny zarys pedagogiczny, - pokrywa wydatki związane z utrzymaniem personelu pedagogicznego przedszkoli i szkół podstawowych, jak również personelu pedagogicznego i administracyjnego pozostałych szkół
	Przedszkola, szkoły podstawowe. Budowa, wyposażenie, utrzymanie i funkcjonowanie. Rozmieszczenie szkół i klas. Wykorzystanie lokali szkolnych na działalność kulturalną i sportową pozalekcyjną	Gimnazja. Budowa, wyposażenie, utrzymanie i funkcjonowanie. Przewidywany program inwestycji	Licea i szkoły specjalistyczne. Budowa wyposażenie, utrzymanie i funkcjonowanie. Przewidywany program inwestycji. Przewidywany schemat szkolenia licealnego i szkół specjalistycznych	

DZIEDZINA I ŹRÓDŁA	GMINA	DEPARTAMENT	REGION	PAŃSTWO
	Organizowanie w lokalach szkół, w godzinach jej otwarcia i za zgodą odpowiednich władz szkolnych, pozalekcyjnej aktywności edukacyjnej, sportowej i kulturalnej			
Szkolenie zawodowe i przyuczanie do zawodu. Ustawa z 07.01.1983 roku (art. 82 i kolejne)	Modyfikacja godzin wejścia i wyjścia uczniów ze szkoły		Wprowadzenie akcji nauki i szkolenia zawodowego	Niektóre akcje o znaczeniu ogólnym
			Regionalny program nauki i szkolenia zawodowego. Klasa regionalna	Pokrywają koszty 10 pozostałych świadczeń
Akcja społeczna i zdrowia. Ustawa z 22.07.1983 roku (art. 32 i kolejne)	Udział finansowy gmin	Wypłacanie dużej liczby świadczeń społecznych		Kontrola zasad przestrzegania higieny. Wczesne wykrywanie chorób nowotworowych
		Służba pomocy dzieciom. Służba departamentalna akcji społecznej. Ochrona sanitarna rodzin i dzieci. Walka z klęskami społecznymi. Szczepienia		
Organ sprawiedliwości i policja. Ustawa z 07.01.1983 roku (art. 87 i kolejne)				Personel, lokale (wyposażenie organu sprawiedliwości)
	Ewentualna prośba o wprowadzenie systemu państwowego			System policji państwowej na prośbę gmin
				Odpowiedzialność za straty spowodowane przez zbiorowiska

trzeb - dochody tych związków, a także poważne nierówności w sytuacji finansowej poszczególnych gmin, departamentów i regionów.

W latach siedemdziesiątych uprawnienia w zakresie finansów lokalnych należały bowiem w znacznej części do centralnych organów finansowych. Kontrola organów centralnych nad uprawnieniami finansowymi organów gminnych i departamentalnych była bardzo szeroka i rygorystyczna, często mając charakter kontroli wstępnej. W dodatku na miejsce rozluźnionej w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych kontroli administracyjnej została wprowadzona kontrola finansowa i techniczna,⁶ które - według radnych i merów - całkowicie paraliżowały działalność związków lokalnych, krępując inicjatywę i zabijając życie lokalne. Zbyt niskie dochody związków lokalnych w stosunku do ich wydatków prowadziły ponadto do uzależnienia tych związków od organów subwencjonujących, które przyznając środki finansowe, wpływały na ich wykorzystanie. Miało to charakter tzw. nadzoru przez sakiewkę,⁷ tym bardziej niebezpiecznego, że był to nadzór nad „samym życiem lokalnym”.⁸

Zmniejszenie uprawnień związków lokalnych w gospodarce finansowej w ostatnich kilkudziesięciu latach wiąże się także z procesami etatyżacji i nacjonalizacji wielu tradycyjnie lokalnych kompetencji.⁹

Na negatywną ocenę finansów lokalnych we Francji wpływały także zbyt niskie, w stosunku do potrzeb, dochody związków lokalnych. w opinii nauki francuskiej, a także radnych i merów, na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych nie było związków lokalnych w zadowalającej sytuacji finansowej. Unikając zbyt dużych uproszczeń trzeba jednak stwierdzić, że najgorsza była sytuacja gmin peryferyjnych (tzw. gmin-sypialni i gmin centrów dużych aglomeracji, a

6. Zob. P. Lalumiere, *Les Finances publiques*, Paris 1976.

7. C. Wiener, *Aktualne przeobrażenia władzy terenowej we Francji (w:) Tendencje rozwoju władzy lokalnej we współczesnym świecie*, Warszawa 1976.

8. Zob. *La reforme des collectivites locales vue de province*, Paris 1980

9. Piszę o tym szerzej (w:) *Stosunki między związkami lokalnymi i administracją centralną w XX w. we Francji*, „Problemy Rad Narodowych” 1983, nr 55.

także sytuacja finansowa wielu małych gmin wiejskich. Względnie korzystna jednak była natomiast sytuacja finansowa małych i średnich miast, a zwłaszcza departamentów.

Niedobory środków finansowych gmin i departamentów wiążą się z jednej strony z niedoskonałym, powszechnie krytykowanym systemem podatków lokalnych, które nie były dostatecznie wydajne, elastyczne i dostosowane do zadań związków lokalnych. Widać to zwłaszcza na tle systemu podatkowego od dochodu. Podatki lokalne mają zresztą ograniczone znaczenie w równoważeniu budżetów gmin i departamentów, gdyż na skutek różnorodnych działań administracji centralnej związki lokalne zostały pozbawione prawie zupełnie własnych podatków pośrednich; lokalne podatki bezpośrednie są natomiast niewystarczające i niedoskonałe.

Z drugiej strony wspomniane braki środków wiązały się z niedostosowaniem zasad i źródeł finansowania do podziału kompetencji władz centralnych. Niemalże powszechnie uważa się, że związki lokalne ponosiły nadmierne ciężary finansowe na rzecz administracji centralnej, m. in. finansując wiele działań ogólnospołecznych, bez odpowiedniej rekompensaty, a zakres finansowania przez gminy i departamenty różnych przedsięwzięć był z reguły szerszy niż odpowiedzialność związków lokalnych w tym zakresie.

Do negatywnej oceny finansów lokalnych we Francji skłaniały także nierówności w sytuacji finansowej poszczególnych związków lokalnych, a zwłaszcza gmin. Nierówności te wynikały z reguły z warunków naturalnych i historycznych, a nie z różnic przedsiębiorczości, zaradności obywateli i władz lokalnych. Pomimo znacznego postępu w budowaniu systemu wyrównywania różnic i redystrybucji finansowej między poszczególnymi związkami lokalnymi, sytuacja w tym zakresie na początku lat osiemdziesiątych była ciągle niezadowolająca.

Wypada tu jednak zaznaczyć, że decentralizacja, nawet ograniczona zakładała, w swej istocie zróżnicowanie sytuacji związków lokalnych, w tym także zróżnicowanie ich rozwoju i bogactwa. To zróżnicowanie jest niejako ceną płaconą za decentralizację. Istota omawianego zagadnienia polega więc nie na potrzebie całkowitego wy-

eliminowania wspomnianego zróżnicowania, lecz na tym, aby nie przekraczało ono określonych granic oraz przynosiło pożądane skutki.

Konkludując powyższą ocenę można stwierdzić, że wiele rozwiązań w zakresie finansów lokalnych we Francji na początku lat osiemdziesiątych przeżyło się, a wiele innych nie sprawdziło się, wywołując negatywne skutki, polegające na poważnym ograniczeniu uprawnień finansowych gmin i departamentów, niedoborach środków lokalnych oraz znacznych i niepożądanych różnicach w ich sytuacji finansowej. Zjawiska te były przejawem kryzysu decentralizacji finansowej we Francji, zwanego potocznie kryzysem finansów lokalnych, który w szczególnie ostrej formie ujawnił się pod koniec lat siedemdziesiątych.¹⁰

4. Wybrane problemy finansów gminnych Francji po 1983 r.

4.1. Ogólna charakterystyka finansowych założeń reform decentralizacyjnych z lat 1982-1983

Chociaż wszystkie ważniejsze partie polityczne we Francji zakładały w swoich programach wyborczych na początku lat osiemdziesiątych reformy decentralizacyjne,¹¹ to jednak program lewicy szedł najdalej, zapowiadając decentralizację „prawdziwą i zuchwałą”. Zaraz po przejściu władzy lewica przystąpiła do realizacji tych założeń. Wyrazem tego są zwłaszcza ustawy z 2 marca 1982 r. o prawach i wolnościach gmin, departamentów oraz regionów¹² oraz z 7 stycznia 1983 r. o podziale kompetencji między gminy, departamenty, regiony i państwo.¹³ Wprowadzają one nowy model stosunków między administracją centralną i związkami lokalnymi oraz znaczne zmiany w

10. Por. np. Lalumiere, jw.; Cathelineau, *Finances publiques*, Paris 1976.

11. Les propositions des principaux partis. „Le Monde” z 11.03.1978 r.

12. Decentralisation. Droits et libertés des communes, des départements et des régions. *Journal officiel* 1982, nr 1512 I.

13. Décentralisation des compétences. Repartition entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. *Journal Officiel* 1983, nr 1512 VII.

finansach lokalnych. Do najważniejszych postanowień wymienionych wyżej ustaw można zaliczyć:

- 1) zniesienie nadzoru administracyjnego, finansowego i technicznego nad związkami lokalnymi;
- 2) wzmocnienie regionów i przekształcenie ich w związki terytorialne;
- 3) wyposażenie rad regionalnych i generalnych (departamentalnych) we własne egzekutywy i zmiana statusu prefektów;
- 4) nowy podział kompetencji między władzą centralną, regionami, departamentami i gminami;
- 5) przyznanie związkom lokalnym ustawowego prawa interwencji w dziedzinie socjalnej i ekonomicznej;
- 6) wprowadzenie nowych zasad odpowiedzialności związków lokalnych oraz ich funkcjonariuszy za podejmowane decyzje;
- 7) powołanie regionalnych izb obrachunkowych jako formy sądownictwa finansowego;
- 8) utworzenie globalnych dotacji inwestycyjnych dla związków lokalnych.

Ze względu na ograniczone ramy objętościowe niniejszego opracowania, niżej zostaną scharakteryzowane ogólnie tylko finansowe założenia zarysowanych wyżej reform decentralizacyjnych.¹⁴

Ustawa z 2 marca 1982 r. wprowadziła zasadę wolnej administracji związków lokalnych. Przejawia się ona w ograniczaniu nadzoru organów centralnych nad związkami lokalnymi oraz likwidacji kontroli celowości działań podejmowanych przez gminy, departamenty i regiony. W zasadzie ograniczony nadzór pozostawiono jedynie w zakresie lokalnej gospodarki finansowej. Różnorodne środki nadzoru mogą być mianowicie uruchamiane w przypadkach: nie uchwalenia

14. Założenia reform decentralizacyjnych we Francji omówiłem szerzej w: Problemy decentralizacji finansowej we Francji. „Problemy Rad Narodowych” 1984, nr 59, s. 296 i n.

budżetu przez radę danego związku lokalnego w wymaganym czasie, uchwalenie budżetu lokalnego z naruszeniem zasady równowagi realnej, stwierdzenia określonego deficytu w wykonaniu budżetu roku ubiegłego oraz niezamieszczenia lub zamieszczenia w niewystarczającej wysokości wydatków obligatoryjnych w budżecie danego związku terytorialnego.¹⁵

Ustawa z 7 stycznia 1983 r. wprowadziła nowy podział kompetencji między organami centralnymi (państwowymi), regionami, departamentami i gminami.

Transferom kompetencji powinny - według założeń ustawy - towarzyszyć automatyczne przesunięcia środków, przez co rozumie się przekazanie odpowiednich służb publicznych, ruchomości oraz środków finansowych. W tej ostatniej grupie zakłada się stopniowe przekazywanie związkom terytorialnym niektórych drobnych podatków państwa. Przykładowo w 1983 r. regiony otrzymały podatek od dowodów rejestracyjnych pojazdów. Dopóki odpowiednie podatki nie zostaną przekazane związkom terytorialnym na pokrycie ich nowych kompetencji, dopóty ciężary stąd płynące będą finansowane specjalną dotacją ogólną decentralizacyjną (D.G.D.). Od razu istniała obawa, że jej zakres będzie bardzo szeroki, a okres istnienia stosunkowo długi.¹⁶ Dokładniej zostanie ona omówiona w następnym punkcie opracowania.

Jednym z najważniejszych postanowień omawianych ustaw, co szczególnie podkreśla lewica, jest przyznanie gminom, departamentom i regionom prawa do interwencji w dziedzinie społecznej i gospodarczej. Chociaż orzecznictwo pozwalało dotąd na szerokie interwencje związków lokalnych w życie gospodarcze i społeczne, to jednak takie działania podlegały z reguły kontroli wstępnej oraz musiały

15. Por. J. Moreau, *La Commune et la loi du 2 mars 1982. „L'Actualité Juridique. Droit administratif”* (A.J.D.A.), 1982, nr 5, s. 308-310.

16. Zob. J. Chapuisat: *La répartition des competences*. A.J.D.A. 1983, nr 2, s. 83.

spełniać liczne dodatkowe warunki.¹⁷ Na mocy ustawy z 7 stycznia 1983 r. gminy mogą odtąd podejmować wszelkie interwencje mające na celu wsparcie rozwoju ekonomicznego, ochronę interesów gospodarczych i społecznych ludności oraz zapewnienie działania niezbędnych służb w środowisku wiejskim. Nie jest tu dopuszczalny natomiast udział związków terytorialnych w kapitale spółek lub wszelkich innych jednostek nastawionych na zysk, nie mających na celu wykonywania służb publicznych lub zadań w interesie ogólnym.¹⁸ Gminy nie mogą przyznawać zaliczek ani gwarantować pożyczek przekraczających wysokość ustaloną dekretem Rady Stanu.¹⁹ Jest oczywiste, że interwencje związków lokalnych muszą także respektować normy wspólnoty europejskiej²⁰, ogólne zasady prawa²¹ i postanowienia planu w zakresie zagospodarowania terytorium. W świetle nowych przepisów możliwe jest jednak przyznawanie przez gminy bezpośredniej pomocy finansowej jednostkom działającym na ich terenie, w tym przedsiębiorstwom będącym w trudnej sytuacji finansowej. Trzeba tu zaznaczyć, że korzystanie z tego przepisu może być dla związków terytorialnych tyleż atrakcyjne, co niebezpieczne. Grozi to bowiem przejściem przez nie w znacznej części ciężarów walki z kryzysem ekonomicznym i bezrobociem. Niesie to dodatkowe zagrożenie dla równowagi finansowej związków lokalnych. Aby zniesienie nadzoru nad związkami terytorialnymi nie przerodziło się w anarchię lokalną, wprowadzono nowy rodzaj odpowiedzialności tych związków przed różnymi trybunałami. W myśl ustawy z 7 stycznia 1983 r. kontrolę legalności działań związków lokalnych sprawują reprezentanci władzy centralnej. Jeśli uznają oni określone akty tych związków za nielegalne, mają prawo zaskarżyć je do trybunału admi-

17. Zob. np. Ruśkowski, *Podstawowe problemy...*, cyt. wyd., s. 58 i nast.

18. Patrz Moreau, *op. cit.*, s. 329.

19. Art. 5 ustawy z 7.01.1983 r.

20. Chodzi tu zwłaszcza o art. 92-94 Traktatu rzymskiego, dotyczące dopuszczalności pomocy finansowej dla przedsiębiorstw.

21. Chodzi tu o zasady wolności handlu i przemysłu oraz równości obywateli wobec prawa.

nistracyjnego. W przypadku niedopełnienia przez związki terytorialne określonych obowiązków w zakresie gospodarki finansowej (nieuchwalenie budżetu lokalnego w wymaganym czasie, uchwalenie budżetu deficytowego, nieuwzględnienie wydatków obligatoryjnych) reprezentant władzy centralnej może, po wydaniu postanowienia przez regionalną izbę obrachunkową, rozstrzygać te sprawy z urzędu. Dodajmy do tego, że izby obrachunkowe spełniają w szerokim zakresie kontrolę rachunków związków terytorialnych, a przedstawiciele władz lokalnych mogą być pociągani do odpowiedzialności przez Trybunał Dyscypliny Budżetowej i Finansowej. Toteż niektórzy autorzy nazywają aktualną sytuację „władzą sędziów nad gminami, departamentami i regionami”.²² Zależności w tym zakresie przedstawia wykres zamieszczony na następnym stronie (ryc. 3).

W zakresie odpowiedzialności sądowej związków lokalnych zupełnie nową instytucją są wspomniane wyżej regionalne izby obrachunkowe. Niektórzy autorzy widzą w nich formę sądownictwa administracyjnego²³, inni - zupełnie oryginalne sądy finansowe.²⁴ Kompetencje regionalnych izb obrachunkowych można sprowadzić do osądzania rachunków organów wykonawstwa kasowego (*les comptables*) związków terytorialnych²⁵ oraz czuwanie nad dobrym opracowaniem budżetów tych związków; zwłaszcza ta grupa kompetencji jest oryginalna i nowatorska. Polegają one na ustalaniu przez regionalne izby obrachunkowe, w określonych sytuacjach²⁶, na wniosek reprezentanta władzy centralnej, sytuacji faktycznej oraz - w przypadku jej

22. Zob. np. Moreau, op. cit., s. 308.

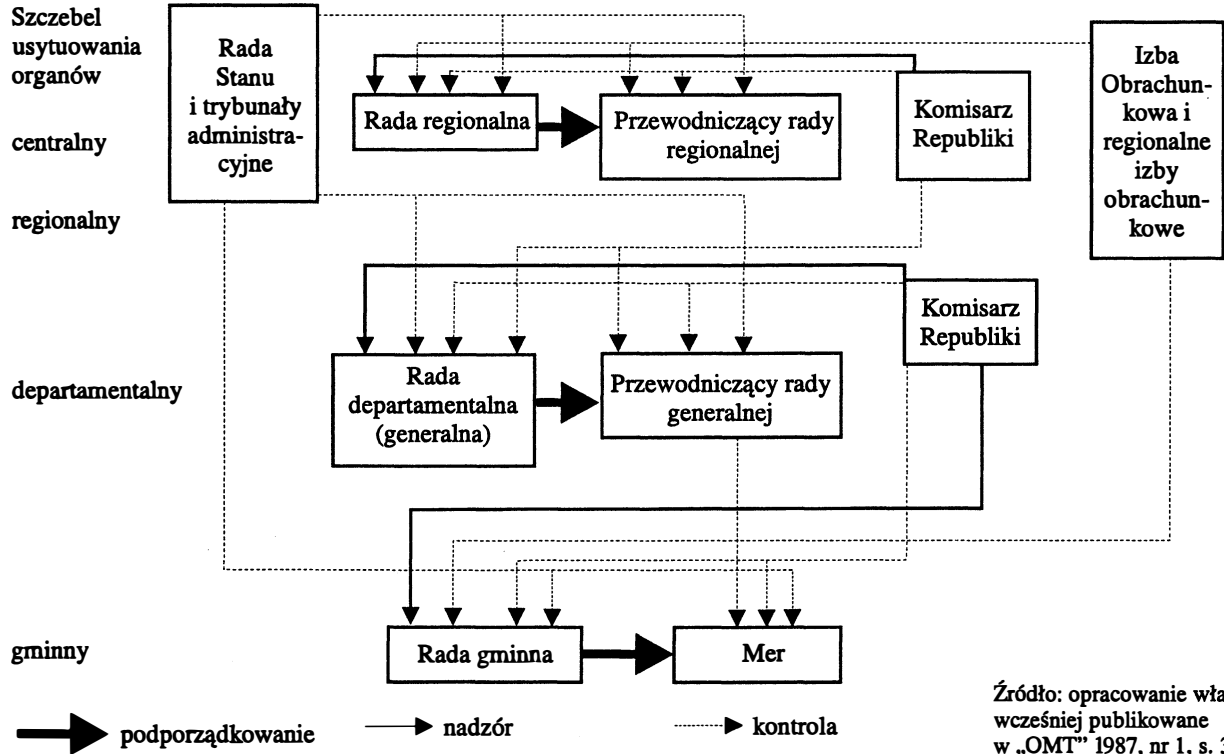
23. Np. J.M. Gaudement, *Les chambres régionales des comptes*. A.J.D.A. 1983, nr 2, s. 114.

24. Np. J.M. Martinez, P. di Malto, *Droit budgétaire*. Paris 1982, s. 650.

25. Gaudement, op. cit., s. 104.

26. Chodzi tu o nieuchwalenie budżetu lokalnego w nakazanym terminie, uchwalenie budżetu z naruszeniem równowagi realnej oraz niezapisanie w budżecie lub zapisanie w niewystarczającej wysokości wydatków obligatoryjnych, a także sytuację, gdy rachunki wykonania budżetu roku ubiegłego wykazują określony deficyt.

(ryc. 3) Schemat nadzoru i kontroli organów lokalnych (zdecentralizowanych) we Francji



Źródło: opracowanie własne, wcześniej publikowane w „OMT” 1987, nr 1, s. 30

Finanse komunalne we Francji.

niezgodności z przepisami prawa - formułowania propozycji rozwiązań. Rozwiązania te realizuje następnie przedstawiciel władzy centralnej, który w przypadku ich nieuwzględnienia powinien podać wyraźną motywację.

Wśród propozycji rozwiązań pogłębiających decentralizację jedną z podstawowych i od dawna zgłaszanych było wprowadzenie globalnych dotacji inwestycyjnych dla związków lokalnych.²⁷ Chodzi tu o przyznawanie gminom, departamentom i regionom - zamiast wielu specyficznych subwencji na konkretne inwestycje - jednej globalnej dotacji na określoną grupę zadań. Takie rozwiązanie mogłoby zwiększyć samodzielność związków lokalnych w gospodarowaniu dotacjami oraz przyczynić się do lepszego ich wykorzystania. Ustawa z 7 stycznia 1983 r. dopiero rozpoczęła realizację tego postulatu, wprowadzając globalizację subwencji w zakresie drogownictwa i zagospodarowania przestrzeni zielonych. Stanowiło to niewielki procent wszystkich subwencji inwestycyjnych związków lokalnych.²⁸

4.2. Budżety gmin - aspekty organizacyjne i proceduralne

Zakres podmiotowy finansów gminnych we Francji jest bardzo szeroki; obejmuje on finanse dużej liczby organizacji lokalnych, o różnym charakterze i znaczeniu. Dominującym składnikiem francuskich finansów komunalnych są budżety gmin, skupiające przeważającą ilość gminnych dochodów i wydatków. Ilość i struktura tych budżetów wiążą się ściśle z dwoma zjawiskami: podziałem terytorialnym na szczeblu gminy (we Francji istnieje ciągle ponad 36.000 gmin) oraz tzw. rozczłonkowaniem (*le demembrement*) finansów gminnych. Poza budżetami każdej z ponad 36.000 gmin, na omawianym szczeblu istnieją także budżety podmiotów pośrednich między zakładami publicznymi i grupami prywatnymi (wyposażone często w osobowość prawną i autonomię finansową) tworzone przez administrację na marginesie jej struktur podstawowych, w celu lepszego wy-

27. J. Chapuisat, *Décentralisation*. A.J.D.A. 1983, nr 5, s. 308 i nast.

28. Por. J. Chapuisat, *La répartition des competences*. A.J.D.A. 1983, nr 2, s. 88.

konania jej zadań. Podmioty te wyposażone są w oddzielne budżety, pozostające w różnych relacjach z budżetem gminy i podporządkowane są na zróżnicowanych zasadach radzie gminy.

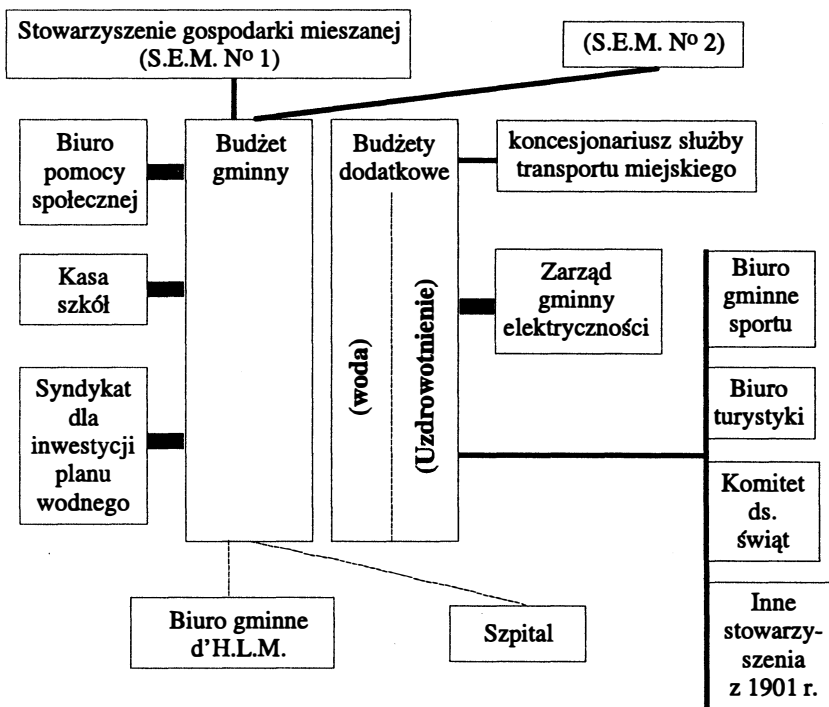
Struktura finansów komunalnych związana jest z różnymi sposobami zaspokajania potrzeb lokalnych, wśród których podstawową metodą jest zaspokajanie tych potrzeb przez własne służby gminne. W ten sposób z reguły gminy organizują dystrybucję wody, przychodnie, zakłady pogrzebowe, komunalną i międzymiastową sieć transportu miejskiego, rynek wewnętrzny. W sytuacji, gdy władze gminne uznają, że nie są w stanie stworzyć własnych służb lub urządzeń, mogą podpisać umowy ze spółką mieszaną, stowarzyszeniem lub przedsiębiorstwem prywatnym, albo udzielić tym podmiotom koncesji na prowadzenie działalności w zakresie zaspokajania określonych potrzeb lokalnych. Możliwa jest też dzierżawa prowadzenia i eksploatacji urządzeń gminnych wyżej wymienionym podmiotom. Szczególne związki z budżetem gminy zachowują przy tym budżety tzw. organizmów semi-publicznych, wśród których na szczególnie wyróżnienie zasługują: gminne centra akcji społecznej, zarządy kwaterunkowe, spółki mieszane, kasy szkolne, zarządy sportu i kultury, zarządy turystyki i związki inicjatyw, szpitale publiczne oraz inne organizmy para-gminne. Mają one różnorodny status prawny i organizacyjny, od gminnych zakładów państwowych (np. szpitale publiczne, przez stowarzyszenia (zarządy sportu i kultury), do „akcji społecznej” (gminne centrum akcji społecznej).²⁹ Są one potwierdzeniem trafności głoszonych przed dwudziestu laty poglądów J. M. Pontier o wzajemnym przenikaniu się, a nie wyodrębnianiu państwowych i samorządowych form zaspokajania potrzeb społecznych w gminie.

Sygnalizowane wyżej zjawisko rozczłonkowania finansów gminnych ilustruje schemat zamieszczony na następnej stronie. (ryc. 4).

W oparciu o powyższe dane można stwierdzić, że finanse lokalne we Francji są zbiorem wielkiej ilości względnie niezależnych od sie-

29. Zob. *Demokracja lokalna we Francji*. Paryż 1990, s. 89-92.

(ryc. 4) Budżet gminy i jego satelity



Uwaga: Linie łączące budżet gminy z poszczególnymi jednostkami wyrażają zakres wpływu rady gminnej na działalność tych jednostek, w tym także na ich gospodarę finansową.

Źródło: F. Gicquel, La commune, sa budget, ses complés. Paris 1977, s. 25 oraz informacje zawarte w pracy: Demokracja lokalna we Francji. Paryż 1990, s. 89-92.

bie funduszy. Nadmierne rozczłonkowanie francuskich finansów lokalnych jest jedną z głównych przyczyn ich głębokiego kryzysu.

Budżety samorządowych związków lokalnych powinny być zgodne z zasadami wyrażonymi przeważnie *expressis verbis* w przepisach

Strukturę wewnętrzną budżetów gmin przedstawia poniższy schemat (ryc. 5).

(ryc. 5) Uproszczona struktura wewnętrzna budżetu gminnego



prawa. Są to zasady identyczne z występującymi w finansach socjalistycznych, że wymienię tu zasady: powszechności, jedności (materialnej i formalnej), uprzedniości, roczności. W budżetach lokalnych Francji uderza jednak duża ilość wyjątków od powyższych zasad. Z

powszechnością nie jest bowiem zgodne stosowanie potrąceń (tzn. pokrywanie wydatków ze zrealizowanych dochodów), co ma zastosowanie głównie w przypadkach, gdy ich zakaz prowadziłby do rezultatów absurdalnych. Niezgodne z nią jest także istnienie wielkiej ilości budżetów satelitarnych, o których była mowa wyżej. Budżety satelitarne, budżety dodatkowe i fundusze pozabudżetowe tworzą wyłom także w zasadzie jedności; zresztą sama struktura budżetów lokalnych, składających się - co zostanie omówione niżej - z 2 dokumentów (budżetu podstawowego i uzupełniającego) jest zaprzeczeniem zasady jedności formalnej. Także od zasady roczności istnieją wyjątki, do których zalicza się możliwość prolongacji przez prefekta budżetu gminnego roku poprzedniego, jeśli rada municypalna nie uchwali budżetu w wymaganym terminie oraz możliwość uchwalania przez radę programu do realizacji na wiele lat. Z konieczności wymienione zostały tu tylko najważniejsze wyjątki.

Na specjalną uwagę zasługuje jednak zasada równowagi realnej budżetów lokalnych we Francji. Z rachunkowego punktu widzenia oznacza ona, że całość dochodów powinna być bezwzględnie równa całości wydatków. Z taką sytuacją sprzeczne jest występowanie zarówno niedoborów, jak i nadwyżek budżetowych. Merytorycznie chodzi natomiast o to, aby przewidywania budżetowe były możliwie najbardziej „prawdziwe i dokładne”.

Budżety lokalne Francji mają interesującą i oryginalną strukturę wewnętrzną. Budżet każdego związku samorządowego składa się z części bieżącej i inwestycyjnej (zwanymi sekcjami). Sekcja bieżąca zawiera wszystkie operacje dochodów i wydatków, dotyczące działalności eksploatacyjnej, tzn. bieżących funkcjonalnych służb gminnych, departamentalnych lub regionalnych. Sekcja inwestycyjna skupia natomiast wszystkie operacje kapitałowe, tzn. operacje dochodów i wydatków, które zwiększają lub zmniejszają wartość majątku danego związku. Dochody sekcji bieżącej przeważnie przewyższają jej wydatki, stąd powstaje nadwyżka, przelewana następnie na dochody sekcji inwestycyjnej. Nadwyżkę tę nazywa się samofinansowaniem (autofinancement).

Przedstawiony tu podział budżetu na sekcję bieżącą i inwestycyjną właściwy jest wszystkim gminom. Od 1959 r. gminy we Francji po-

dzielono jednak do pewnych celów na 3 grupy, w zależności od liczby mieszkańców. Do pierwszej należą gminy liczące poniżej 2 tys. mieszkańców, do drugiej - od 2 do 10 tys. i do trzeciej - pozostałe gminy. Zawartość poszczególnych sekcji budżetu oraz prezentacji dochodów i wydatków, a także ich szczegółowość, zależą od wielkości gminy. Podstawowe różnice polegają na tym, że budżety gmin należących do pierwszej i drugiej grupy mają uproszczoną strukturę i stosują klasyfikację wyłącznie wg natury (rodzaju) zadań, w przeciwieństwie do pozostałych gmin, stosujących podwójną klasyfikację rodzajowo-funkcjonalną.

Budżety związków samorządowych ujęte są w dwóch dokumentach: budżecie podstawowym i uzupełniającym. Wymaga to oczywiście dwukrotnego przygotowywania dokumentów budżetowych, dwóch uchwał rady itd. W literaturze francuskiej akceptuje się jednak tę sytuację podkreślając, że istnienie wspomnianych 2 dokumentów wynika wyłącznie ze względów technicznych. Budżet podstawowy uchwalany jest bowiem przed 1 stycznia, nie może więc uwzględniać rezultatów wykonania poprzedniego budżetu. Te rezultaty są natomiast brane pod uwagę przez budżet uzupełniający, opracowywany i uchwalany po zamknięciu wykonania budżetu roku poprzedniego i sporządzeniu rachunku wykonania (przeważnie w miesiącu maju). Istotą budżetu uzupełniającego jest więc modyfikowanie budżetu podstawowego, w związku z uwzględnieniem okoliczności nieznanych w trakcie uchwalania tego ostatniego.

Generalnie można stwierdzić, że w zakresie organizacji budżetu gminy oraz zasad budżetowych i procedury budżetowej w gminach w ciągu ostatnich lat zaszły zaledwie nieistotne zmiany, co jest świadectwem stabilności tych rozwiązań oraz ich praktycznej przydatności.

5. Stagnacja zasad dochodów własnych gmin i permanentne zmiany w systemie gminnych dochodów wyrównawczych

5.1. Struktura dochodów gmin

Dochody gmin opierają się na ich dochodach własnych, do których zalicza się: podatki bezpośrednie i pośrednie, dochody z mająt-

ku gminy (np. z nieruchomości, funduszy przybudżetowych, oprocentowania udzielonych pożyczek i spłaty ich rat) oraz dochody z działalności różnorodnych służb gminnych, w postaci wnoszonych z tego tytułu opłat (np. przedszkoli, niektórych szkół, transportu, kolonii wakacyjnych itp.)

Drugą ważną grupą dochodów gmin są subwencje i dotacje pochodzące od Państwa i innych związków lokalnych (tj. departamentów i regionów). Wyróżnia się wśród nich dotacje i subwencje na zadania bieżące oraz na inwestycje.

Trzecią grupę dochodów gminnych stanowią pożyczki i obligacje gminne (dochody zwrotne).

Wielkość i wzajemne proporcje omówionych trzech podstawowych źródeł dochodów gmin oraz ich ewolucję w latach 1983-1990 przedstawia tabela zamieszczona na następnym stronie. (tabela 6)

5.2 System podatków gminnych

5.2.1 Podatki bezpośrednie

Na początku lat dziewięćdziesiątych podatki bezpośrednie odgrywały kluczową rolę w systemie podatków gminnych, gdyż dostarczały gminom około 85% całości dochodów podatkowych.³⁰ Do tej grupy podatków zalicza się tradycyjnie następujące świadczenia:

- a) podatek mieszkaniowy (taxe d' habitation),
- b) podatek od gruntów zabudowanych (taxe fonière sur la propriété btie),
- c) podatek od gruntów niezabudowanych (taxe fonière sur la propriété non btie),
- d) podatek od działalności gospodarczej (taxe professionnelle),

30. Zob. F. Labie, *Finances locales*. Paris 1995, s. 81.

Tabela 6. Struktura podstawowych rodzajów dochodów budżetów gmin w latach 1983-1990

Dochody	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Całość	209 (100)	233 (100)	253 (100)	270 (100)	298 (100)	314 (100)	333 (100)	348 (100)
Podatki	80 (38,3)	92 (39,5)	103 (40,7)	113 (41,9)	120 (40,3)	127 (40,4)	132 (39,7)	144 (41,4)
Otrzy- mywane transfery (dotacje i sub- wencje)	74 (35,4)	82 (35,2)	88 (34,8)	92 (34,1)	97 (32,6)	104 (33,1)	113 (33,9)	117 (33,6)
Pożyczki	28 (13,4)	30 (12,9)	29 (11,5)	32 (11,9)	45 (15,1)	43 (13,7)	44 (13,2)	40 (11,5)
Inne	27 (12,9)	29 (12,4)	33 (13,0)	33 (12,1)	36 (12,0)	40 (12,8)	44 (13,2)	47 (13,5)

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych zawartych w pracy: R. Muzzelec, *Finances locales*, ed.2, Paris 1995, s.108.

- e) podatek transportowy (le versement destiné aux transports en commun),
- f) podatek od wywozu śmieci,
- g) podatek od sprzątnania dróg (la taxe de balayage),
- h) podatek od małych przedsiębiorstw (zwolnionych od podatku od działalności gospodarczej),
- i) zryczałtowany podatek od słupów wysokiego napięcia.

Wymienione gminne podatki bezpośrednie mają różne znaczenie i charakter. Pod względem znaczenia fiskalnego kluczową rolę odgrywają pierwsze cztery podatki, przy czym podstawowe znaczenie dla budżetów wielkich miast ma podatek od działalności gospodarczej, natomiast dla budżetów małych gmin wiejskich - podatki od gruntów

zabudowanych i niezabudowanych.³¹ Podatek od małych przedsiębiorstw dotyczy tylko tych podatników, którzy ze względu na niewielkie rozmiary swojej działalności gospodarczej zwolnieni są od podatku od działalności gospodarczej. Z kolei podatek transportowy pobierany jest tylko w gminach, których liczba mieszkańców przekracza 20.000.

Większość podatków bezpośrednich ma charakter powszechny i obligatoryjny. Z wymienionej wyżej listy podatków bezpośrednich tylko podatki: od wywozu śmieci, od sprzątnięcia dróg i od słupów wysokiego napięcia mają charakter fakultatywny, tzn. mogą lecz nie muszą być wprowadzane przez gminy.

5.2.2. Podatki pośrednie

W 1993 r. gminy francuskie osiągnęły z podatków pośrednich dochody w wysokości 11,9 mld FF, co stanowiło zaledwie 6,03% całości dochodów podatkowych gmin.³² Oznacza to, że rola tych podatków w finansowaniu budżetów gmin jest bardzo ograniczona. Podatki te warto jednak wymienić chociażby z tego względu, że są one głęboko związane z życiem lokalnym, a dla wielu - jako podatki z reguły fakultatywne - są symbolem niezależności i „władztwa podatkowego” gmin. Obejmują one następujące świadczenia:

- a) opłaty od zezwoleń na polowanie,
- b) dodatek do podatku od przeniesienia własności,
- c) lokalny podatek budowlany,
- d) opłata za przekroczenie dozwolonego ustawą pułapu gęstości zabudowy,
- e) udział z tytułu przekroczenia współczynnika gęstości zabudowy, określonego dokumentami budowlanymi,
- f) udział z tytułu niezabudowania miejsc parkingowych,

31. Zob. J. Jeżewski (red.), *Gmina w wybranych państwach Europy Zachodniej*. Wrocław 1995, s. 162-163.

32. Zob. F. Labie, *op. cit.*, s. 97.

- g) udział w budowie mieszkań socjalnych,
- h) opłata za licencję za handel napojami alkoholowymi,
- i) podatek od spektakli, gier i zabaw,
- j) podatek od prowadzenia gier w kule i gier elektromechanicznych,
- k) podatek od afiszy reklamowych,
- l) podatek od stałych miejsc reklamowych,
- ł) podatek od pojazdów reklamowych,
- m) podatek od dostaw energii elektrycznej,
- n) podatek turystyczny,
- o) dodatkowy podatek od eksploatacji źródeł wód mineralnych,
- p) podatek od wyciągów górskich³³

5.2.3 Kryzys podatków lokalnych

Wcześniej wskazywałem, że przed reformami decentralizacyjnymi z lat 1982-1983 wielu autorów francuskich pisało o kryzysie finansów lokalnych. W ostatnich kilkunastu latach sytuacja o tyle się zmieniła, że stwierdzenia te zostały zastąpione poglądami o kryzysie podatków lokalnych.³⁴ Zdaniem większości francuskich specjalistów kryzys ten polega na:

- 1) obniżaniu przez system podatków lokalnych efektywności ekonomicznej,
- 2) niesprawiedliwości tego systemu,
- 3) obniżaniu przez ten system odpowiedzialności radnych.³⁵

33. Nazwy poszczególnych podatków pośrednich podano nie w dosłownym tłumaczeniu lecz z uwzględnieniem ich merytorycznego charakteru.

34. Zob. G. Gilbert, A. Guengant, *La fiscalité locale en question*. Paris 1991, s. 149 i nast.; F. Labie, *op. cit.*, s. 112 i nast.; R. Musellec, *Finances locales*, 2^e édition. Paris 1995, s. 122-124.

35. W ten sposób objawy i skutki kryzysu podatków lokalnych we Francji zostały określone w dokumentach oficjalnych Zgromadzenia Narodowego. Zob. Rap-

Krytyka systemu francuskich podatków lokalnych dotyczy przede wszystkim niedoskonałych podstaw opodatkowania w tych podatkach oraz zawartych w ich konstrukcji wadliwych mechanizmów terytorialnego rozdziału bogactwa podatkowego.³⁶ W związku z faktem, że o potrzebie reformy podatków lokalnych we Francji przekonani są zarówno przedstawiciele władz centralnych, jak i władze lokalne oraz sami podatnicy - można oczekiwać, że reforma ta wkrótce zostanie podjęta, a jej kierunki wyznaczy aktualna krytyka.

5.3 Dochody wyrównawcze gmin

5.3.1 Wprowadzenie

Dochody wyrównawcze gmin we Francji mają charakter subwencji i dotacji, pochodzących zarówno od Państwa, jak i innych związków lokalnych (tj. departamentów i regionów). Twórcy francuskich reform decentralizacyjnych, dla podkreślenia nowego charakteru pomocy państwa dla związków lokalnych, opartego o kryteria globalizacji i obiektywizacji, określają ją terminem „dotacje”. Pomoc Państwa dla związków lokalnych przed reformami decentralizacyjnymi, której zasady przyznawania były ostro krytykowane,³⁷ występowała pod nazwą różnorodnych subwencji, nic więc dziwnego, że termin ten posiadał negatywne zabarwienie emocjonalne i został w zasadzie przez reformy decentralizacyjne odrzucony. Także w chwili obecnej gros środków przekazywanych przez Państwo związkom lokalnym określa się terminem „dotacje”.

Największe znaczenie dla funkcjonowania gmin we Francji posiada globalna dotacja na zadania bieżące (D.G.F.). Zasady jej przyznawania były wielokrotnie zmieniane w ostatnich kilkunastu latach, po-

port d' information sur la fiscalité locale, présenté par M. Edmond Hervé, député, Assemblée nationale, 1^{re} session ordinaire de 1989-1990, J.O., Doc. 4 oct. 1989, nr 906.

36. Zob. np. F. Labie, op. cit., s. 113.

37. Kwestie te omówiłem szczegółowo w pracy: *Podstawowe problemy prawne finansów lokalnych we Francji*. Białystok 1983, s. 199 i nast.

dobnie zresztą - jak drugiej pod względem znaczenia dla gmin - dotacji globalnej na inwestycje (D.G.E.). Wobec faktu, że w ostatnich latach wprowadzono także nowe rodzaje dotacji dla gmin, można stwierdzić, że system dotowania gmin we Francji podlega systematycznej ewolucji i doskonaleniu, co świadczy zarówno o trudnościach w rozwiązywaniu tego problemu, jak i , obiektywnie, o permanentnym i niekończącym się charakterze tego procesu.

5.3.2. Ewolucja zasad przyznawania globalnej dotacji na zadania bieżące gmin (D.G.F.)

Zrozumienie obowiązujących zasad przyznawania globalnej dotacji na zadania bieżące gmin wymaga sięgnięcia do historii tej instytucji. Dotacja ta została wprowadzona jeszcze przed reformami decentralizacyjnymi i funkcjonowała z pozytywnymi skutkami do 1982 r. Jednakże od 1983 r. zaczęły dominować negatywne skutki jej pierwotnych rozwiązań,³⁸ co doprowadziło do ustalenia nowych zasad przyznawania tej dotacji, w części aktualnych po dzień dzisiejszy. Zostały one określone ustawą z dnia 29 listopada 1985 r.³⁹

Zgodnie z powyższą regulacją, D.G.F. dla gmin składał się z 4 odrębnych części:

1) dotacji bazowej reprezentującej 40% całości (z pominięciem dotacji szczegółowych). Przydzielana była ona w stosunku do liczby mieszkańców gminy, z tym, że stawki dotacji na mieszkańca zależały od zaliczenia gminy do jednej z 15 grup demograficznych;

2) dotacji wyrównującej, która obejmowała 37,5% D.G.F. Dzieliła się ona z kolei na 2 części: pierwsza w wysokości 30% całej D.G.F. rozdzielana była gminom z uwzględnieniem ich możliwości podatkowych (le potentiel fiscal) oraz ich obciążenia podatkowego (l'effort fiscal). Mechanizm ten w uproszczeniu działał na zasadzie: im mniej-

38. Zob. A. Gruber, *La décentralisation et les institutions administratives*. Paris 1986, s. 217 i nast.

39. Loi nr 85 - 1268 du 29 novembre 1985 (J.O. du 3 décembre 1985. p. 13999).

sze możliwości podatkowe gminy, tym większe obciążenie podatkowe - tym wyższa dotacja. Druga część dotacji wyrównującej, w wysokości 7,5% D.G.F. przeznaczona była na wyrównywanie dochodów podatkowych tym gminom, w których podatki na mieszkańca nie przekraczały określonego minimum (ze względu na słabość źródeł opodatkowania);

3) dotacji kompensacyjnej, reprezentującej 22,5% D.G.F. Była ona nowym elementem, nie przewidzianym ustawą z 1979 r., a przeznaczano ją na pomoc w pokrywaniu przez gminy określonych wydatków. Jej rozdział między gminy także oparty był na obiektywnych kryteriach, a mianowicie:

- 20% w stosunku do długości dróg gminnych (w rejonach górskich mnożono ją przez dwa);

- 20% tej dotacji rozdzielane było według liczby uczniów w szkołach podstawowych i ponadpodstawowych;

- 60% z uwzględnieniem wagi społecznych zespołów mieszkalnych.

W związku z faktem, że na początku lat dziewięćdziesiątych wyżej omówione zasady doprowadziły do „blokady D.G.F. dla gmin”,⁴⁰ ustawą z dnia 31 grudnia 1993 r. wprowadzono nowe zasady konstrukcji tej dotacji. Obecnie składa się ona z dwóch zasadniczych części:

1) Dotacji zryczałtowanej, która obejmuje trzy pierwsze człony poprzedniej konstrukcji (tj. dotację bazową, dotację wyrównującą i dotację kompensacyjną). Wzrasta ona obecnie w jednakowym stopniu dla wszystkich gmin, poczynając od wielkości bazowej. Rozwiązanie to ma zapewnić większą stabilność dochodów wszystkich gmin.

2) Dotacji na zagospodarowanie (la dotation d'aménagement), która obejmuje, po ustaleniu wielkości dotacji zryczałtowanej, trzy zasadnicze części:

40. Zob. F. Labie, op. cit., s. 164.

- a) dotację na rzecz zgrupowań gminnych,
- b) dotację solidarności miejskiej (D.S.U.),
- c) dotację solidarności wiejskiej (D.S.R.).

Kryteria przyznawania dotacji na zagospodarowanie gmin są zdecydowanie bardziej selektywne, niż przewidziane ustawą z 1985 r. i nakierowano je na efektywniejsze osiąganie celów (tj. realizację projektów rozwoju lokalnego, pomoc gminom wiejskim o najmniejszych możliwościach samofinansowania itp.).⁴¹

5.3.3. Inne szczególne dotacje na zadania bieżące gmin

Do tej grupy dotacji należą:

a) dotacja specjalna dla nauczycieli (D.S.I.), przeznaczona na pokrycie kosztów mieszkaniowych dla nauczycieli szkół publicznych lub na zwrot równowartości tych kosztów;

b) dotacja „radny lokalny”, która jest przeznaczona dla małych gmin wiejskich na rekompensatę szczególnych kosztów, jakie muszą ponosić radni tych gmin. Chodzi tu zwłaszcza o koszty delegacji, straty wynikające z nieobecności w pracy, związane z wykonywaniem funkcji gminnych, koszty kształcenia itp.;

c) dotacja rozwoju wsi (D.D.R.), która jest o tyle specyficzna, iż część jej przyznawana jest małym gminom wiejskim przez prefekta (komisarza Republiki), w formie subwencji do projektów rozwoju gospodarczego i społecznego lub przedsięwzięć w zakresie ochrony środowiska naturalnego. Druga część tej dotacji przypada automatycznie gminom, które spełniają ustawowe kryteria;

d) subwencje szczególne na zadania bieżące gmin, które są przyznawane uznaniowo gminom przez różne ministerstwa na realizację określonych zadań. Stanowią one jednak margines w dofinansowaniu zadań bieżących gmin i mają wyjątkowy charakter. Typowym

41. Zob. A. Guengant, *La réforme de la dotation globale de fonctionnement*. „RFFP” 1995, nr 50, s. 129 i nast.

przykładem takiej subwencji jest subwencja równoważąca, przyznawana przez Ministra Spraw Wewnętrznych gminom, które znajdują się w anormalnych warunkach, wywołujących szczególne trudności, aby umożliwić im pokrycie niezbędnych wydatków.⁴²

5.3.4. Dotacje inwestycyjne

Obowiązujące aktualnie zasady globalnej dotacji inwestycyjnej dla gmin (D.G.E.) zostały wprowadzone ustawą z dnia 20 grudnia 1985 r.

Nowa D.G.E. dla gmin składa się z dwóch części. Pierwsza jest przeznaczona w zasadzie dla gmin powyżej 2 tys. mieszkańców, ale mogą korzystać z niej w określonych przypadkach także inne gminy. Druga jest pomyślana dla gmin poniżej 2 tys. mieszkańców. Podział kwoty dotacji między te dwie części odbywa się przy zastosowaniu obiektywnych kryteriów fizycznych i finansowych:

- 50% w stosunku do liczby mieszkańców;
- 30% w stosunku do możliwości finansowych każdej gminy;
- 10% w stosunku do sieci dróg gminnych, podwajanej dla stref górskich;
- 10% w stosunku do liczby mieszkań, zbudowanych w ciągu ostatnich 3 lat.

Ustalone w ten sposób dwie części D.G.E. dla gmin są następnie dzielone między poszczególne gminy przy zastosowaniu odmiennych kryteriów. Pierwsza część jest w zasadzie przyznawana proporcjonalnie do wysiłku inwestycyjnego poszczególnych gmin. Zwyzki przewiduje się dla gmin o najmniejszych możliwościach podatkowych, które jednak podejmują określony wysiłek podatkowy oraz dla różnych form ugrupowań gminnych. Druga część zaś dzielona jest na dwie dalsze części. Pierwsza z nich jest dzielona między gminy w stosunku m.in. do ilości mieszkańców, długości dróg, możliwości po-

42. Zob. szerzej: F. Labie, op. cit., s. 153 i nast.

datkowych. Z drugiej części korzystają zgrupowania gmin proporcjonalnie do podejmowanych inwestycji.

Dodatkowa komplikacja tego systemu wynika z faktu, że druga część D.G.E. dla gmin (tj. część, z której korzystają gminy do 2 tys. mieszkańców) jest przyznawana przez Komisarza Republiki w departamencie, na realizację określonych operacji, a więc w formie specyficznych subwencji. Aby uniknąć powrotu etatyzmu i paternalizmu, poważne kompetencje przyznano w tym zakresie komisji, złożonej głównie z przedstawicieli gmin (ustala ona rokrocznie m.in. listę inwestycji priorytetowych do subwencjonowania, górne i dolne granice subwencji itp.).

Omówione zasady przyznawania gminom drugiej części D.G.E. stanowią pewną niekonsekwencję w systemie globalizacji dotacji inwestycyjnych. Generalnie proces wprowadzania D.G.E. należy jednak ocenić pozytywnie, jako zgodny z logiką i podstawowymi zasadami reform decentralizacyjnych.⁴³

Interesującą instytucją w zakresie finansowania inwestycji gminnych jest też Fundusz Kompensaty TVA (tj. podatku od wartości dodanej). Środki tego Funduszu pochodzą z TVA wpłacanego przez gminy, jako finalnych nabywców towarów i usług (co stanowi część wydatków inwestycyjnych gmin). Przepisy określają wyraźnie, jakie wydatki inwestycyjne gmin mogą, a jakie nie mogą być finansowane ze środków zgromadzonych przez ten Fundusz.⁴⁴

5.4. Pożyczki jako dochód budżetów gmin

Powoływaną wcześniej ustawą z dnia 2 marca 1982 r. wprowadzono zasadę swobody zaciągania pożyczek przez związki lokalne (w tym gminy) bez dodatkowych ograniczeń formalnych. Podkreśla się, że ustawa ta „tchnęła nowego ducha” w stosunki między związkami

43. Zob. E. Ruśkowski (red.), *Finanse lokalne w wybranych krajach socjalistycznych i kapitalistycznych*. Białystok 1989, s. 130.

44. Szerzej na ten temat zob. F. Labie, *op. cit.*, s. 177 i nast.

lokalnymi a organizacjami pożyczkodawców, przez utworzenie komitetu pożyczkowego w ramach regionu.

Szczegółową organizację tego komitetu ustalił dekret z 2 lutego 1983 r. Składa się on z 29 radnych lokalnych (14 merów, 3 przewodniczących zgrupowań gmin, 8 radnych generalnych, 4 radnych regionalnych) oraz 4 członków z mocy prawa (Komisarza Republiki w regionie, generalnego skarbnika - płatnika regionu, regionalnego delegata C.D.C. i Caisses d' Epargne regionu).

Omawiany komitet realizuje trzy podstawowe funkcje:

- określa generalne kierunki pożyczek na finansowanie inwestycji publicznych, udzielanych przez: C.D.C., Caisses d'Epargne i C.A.E.C.L.;

- może udzielać konsultacji na prośbę związków lokalnych co do pożyczek na finansowanie ważnych inwestycji publicznych, realizowanych przez regiony lub przez nie wspieranych finansowo;

- może odgrywać rolę mediatora w niektórych konfliktach. Jeśli mianowicie związek lokalny nie otrzyma pożyczki, może zwrócić się o opinię do komitetu, a ten może doprowadzić do ponownego rozważenia sprawy przez pożyczkodawcę.

Wprawdzie omawiany komitet ma charakter wyłącznie konsultacyjny, to jednak odgrywa on rolę reprezentanta związków lokalnych i ma możliwość wpływu na decyzje pożyczkodawców. W ten sposób wzmacnia się sytuacja pożyczkobiorców i równowagę arbitralność decyzji finansowych pożyczkodawców.⁴⁵

Należy podkreślić, że na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat zarysowała się tendencja względnego zmniejszania udziału pożyczek w finansowaniu inwestycji związków lokalnych, w tym inwestycji gminnych. To źródło finansowania inwestycji coraz wyraźniej wypierane jest przez wzrost samofinansowania gmin.⁴⁶

45. Zob. A. Gruber, op. cit., s. 232.

46. Zob. szerzej: F. Labie, op. cit., s. 193 i nast.

6. Wydatki gmin

Zakres i struktura wydatków gmin odzwierciedla ich kompetencje, które zostały szczegółowo wymienione na początku niniejszego opracowania. Najbardziej interesujący z ekonomicznego punktu widzenia jest podział wydatków gmin na wydatki bieżące i inwestycyjne. Ilustruje to tabela (ryc. 7).

Z kolei z ustrojowego punktu widzenia najważniejszy wydaje się podział wydatków gmin na: zabronione, obowiązkowe i fakultatywne. Tylko wydatki obowiązkowe gmin określone są bezpośrednio przez ustawy. Wydatki fakultatywne definiuje się jako wydatki nie należące do kategorii wydatków zabronionych, ani obowiązkowych. Zakres wydatków fakultatywnych jest o tyle istotny, iż ma on bezpośredni wpływ na realną samodzielność (autonomię) finansową gminy. Autorzy francuscy podkreślają przy tym, że wiele wydatków fakultatywnych w rzeczywistości ma obowiązkowy charakter, gdyż gmina nie ma w tym zakresie żadnego wyboru. Tak więc szacuje się, że suma wydatków obligatoryjnych i fakultatywnych, które gminy

Tabela 7. Wydatki gmin w latach 1983 - 1990 (w mld FRF; w nawiasie % całości)

Wydatki	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Całość	208 (100)	226 (100)	250 (100)	267 (100)	295 (100)	318 (100)	334 (100)	346 (100)
Bieżące	139 (66,8)	155 (68,6)	168 (67,2)	179 (67,0)	188 (63,7)	198 (62,3)	212 (63,5)	222 (64,2)
Inwestycyjne w tym:	69 (33,2)	71 (31,4)	82 (32,8)	88 (33,0)	107 (36,3)	120 (37,7)	122 (36,5)	124 (35,8)
zwrot długów	11 (5,3)	12 (5,3)	14 (5,6)	17 (6,4)	30 (10,2)	27 (8,5)	27 (8,0)	26 (7,5)

Źródło: R. Muzellec, *Finances locales*, 2^e édition. Paris 1995, s. 108 oraz obliczenia własne autora.

muszą z roku na rok ponosić, waha się w granicach 90% wszystkich wydatków gmin. Czyni to samodzielność gmin w zakresie ustalania „swoich” wydatków mocno ograniczoną.⁴⁷

Istotnym i niezwykle interesującym jawi się też problem wydatków zakazanych, które w sposób bezpośredni ograniczają samodzielność gmin w omawianym zakresie. Lista wydatków zakazanych gminom nie istnieje. Zakazy te mogą wynikać albo pośrednio z przepisów prawa (np. zakaz finansowania prywatnych szkół podstawowych czy związków religijnych), albo z orzeczeń sądowych, uznających wydatki gmin na określone zadania za sprzeczne z prawem. Za sprzeczne z prawem uznawano w tym zakresie m.in. wydatki gmin na utrzymanie dróg prywatnych, pozostających w wyłącznym użytkowaniu prywatnych właścicieli, na finansowanie strajkujących lub inne działania podejmowane ze względów politycznych. W literaturze przedmiotu podkreśla się jednak, że anulowanie subwencji na konkretne cele zdarza się bardzo rzadko, a interes lokalny, jako usprawiedliwiający wydatki gmin, rozumiany jest z reguły bardzo szeroko i liberalnie.⁴⁸

47. Zob. R. Pierot, *Samodzielność finansowa związków lokalnych i niedawne reformy decentralizacyjne we Francji*. „Problemy Rad Narodowych” 1985, nr 62, s. 185.

48. Zob. szerzej: F. Labie, *op. cit.*, s. 33 i nast.