

Kozłowski, Andrzej J.

Zarządzanie finansami lokalnymi - elity lokalne a pieniądz publiczny

Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego 10, 236-259

1996

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Andrzej J. Kozłowski

ZARZĄDZANIE FINANSAMI LOKALNYMI - ELITY LOKALNE A PIENIĄDZ PUBLICZNY

Sposób zorganizowania społeczności lokalnych, ich podmiotowość - zatem prawo w zarządzaniu sprawami publicznymi, przekonanie o potrzebie uzbrojenia społeczności lokalnych w szeroki zakres kompetencji jest jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego. Idee te wyraźnie zapisano w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego, stwierdzającej, że dążeniem Rady Europy jest zacieśnienie więzi pomiędzy państwami członkowskimi w celu ochrony i rozwijania idei i zasad stanowiących ich wspólny dorobek. Państwa demokratyczne uznały, że obrona i ugruntowanie samorządu terytorialnego przyczynią się do budowy Europy w oparciu o zasady demokracji i decentralizacji władzy. Jest to możliwe przy takim zorganizowaniu samorządów terytorialnych, które w sposób demokratyczny i autonomiczny /w dużym stopniu w odniesieniu do tego ostatniego/ kreują organy decyzyjne i wykonują zadania o szczególnym znaczeniu dla lokalnej zbiorowości, aby mogły same wpływać na zarządzanie i jego efekty w bezpośredniej bliskości obywatela.¹

Nie spełniały tych celów rady narodowe wtłoczone w nurt jednolitego systemu organów władzy i administracji państwowej, systemu scentralizowanego, pozbawiającego społeczności lokalne podmiotowości. Gminy nie miały osobowości prawnej, nie miały własnych kompetencji a wszystkie decyzje rady narodowej mogły być zmienione /uchylone/ przez organy wyższego szczebla, organy coraz ściślej podporządkowane organom partii politycznych, szczególnie PZPR.

Dopiero przemiany ustrojowe w Polsce po 1989 roku umożliwiły od stworzenie samorządu terytorialnego wg modelu europejskiego. Zanim do tego doszło, w czerwcu 1988 roku dokonano zmiany ustawy o radach narodowych², przyznając radom prawo do dysponowania mieniem komunalnym stanowiącym własność samorządu terytorialnego. Jeszcze przed wyborami czerwcowymi 1989 roku, w czasie obrad "okrągłego stołu" pod naciskiem strony "Solidarnościowej" uznano, że ustanowienie samorządu terytorialnego i zagwarantowanie w konstytucji prawa społeczności lokalnych do samorządu jest koniecznością. Uznano też, że samorządem miała być wspólnota mieszkańców nie zaś rada i to

¹ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, Strasburg 1990.

² Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r., o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego /Dz.U. Nr 41, poz. 85 z późn. zm./

właśnie gmina /wspólnota/ miała otrzymać osobowość prawną a nie rada. Takie właśnie gminy miały otrzymać majątek, samodzielność finansową i gospodarczą, także własne, niezależne od państwa, dochody.

Już na pierwszym merytorycznym posiedzeniu w dniu 29 lipca 1989 roku "Solidarnościowy" Senat podjął jednogłośnie uchwałę podkreślającą konieczność istnienia autentycznego samorządu miast i gmin. Pakiet ustaw samorządowych stał się pierwszą inicjatywą ustawodawczą Senatu. Trzeba przyznać, że konstruowane pod wpływem "okrągłego stołu", w warunkach dużego wpływu elit pozostających w socjalistycznym układzie władzy akty prawne, cechowała logika swoistej spolegliwości społecznej.³ 27 maja 1990 roku w wyborach samorządowych do 2383 rad gmin uczestniczyło ponad 11 mln. obywateli /42,27 proc. uprawnionych/.⁴ Pomimo tego, wybory z dnia 27 maja 1990 roku zapoczątkowały realny proces głębokich przemian ustrojowych - przemian, które zapewne zaskoczyły większość uczestników układu "okrągłego stołu". Z tej perspektywy wielość problemów, które pojawiły się tuż po wejściu podstawowych aktów regulujących funkcjonowanie samorządów terytorialnych, wydaje się czymś naturalnym. Dlatego też, powołując się na Zytę Gilowską warto opisać ówczesny stan świadomości, wiedzy /także ocenę podjętych decyzji/ autorów /także członków organów państwowych/ pierwszych formalno-prawnych rozwiązań samorządowych:

- cechował ich nadmierny idealizm w prognozowaniu przyszłych zmian politycznych w ramach struktur samorządowych, musiało to - w połączeniu z nieostrym podziałem kompetencji pomiędzy radą gminy a zarządem - zaowocować długotrwałymi konfliktami o charakterze polityczno-personalnym;
- przyjęte regulacje prawne cechował nadmierny optymizm odnoszący się do szybkości i zakresu przekształceń własnościowych w sektorze komunalnym, tym samym określenie nierealnego, kilkumiesięcznego terminu na przeprowadzenie inwentaryzacji i komunalizacji mienia /stąd też uporządkowanie skomplikowanych spraw własnościowych/ przez samorządy terytorialne;
- wiele rozwiązań cechowała tymczasowość, stąd brak wewnętrznego przekonania o trwałości przemian ustrojowych wśród wielu przedstawicieli elit, dlatego wiele oczekiwań i brak szeregu rozwiązań docelowych nadszających za obserwowanymi przemianami społecznymi;

³ Gilowska Z., Finanse gmin 1991 - 1992, Transformacja Gospodarki Nr 21, wyd. Gdańska Grupa Promocyjna S.A., Gdańsk 1992.

⁴ Wróbel R., Cztery lata reformy, Presspublica 1994.

- w systemie finansów publicznych szereg rozwiązań miało charakter swoistej sztuczności, mało wyraźny i w rezultacie zamazany w obszarze podziału zadań i kompetencji między administracją scentralizowaną i samorządami.⁵

Reaktywowanie po wielu latach w Polsce samorządu terytorialnego uważane jest przez wielu za najważniejsze osiągnięcie w procesie budowy demokratycznego państwa. Samorząd terytorialny stał się pierwszym krokiem w kierunku demokratyzacji i decentralizacji struktur państwa. Pomimo tego, że od reformy samorządowej minęło ponad 6 lat, nie zbudowano jeszcze pełnego programu transformacji ustrojowej, nie określono też docelowego modelu ustrojowego państwa. W ramach procesu reformowania państwa, realną stała się w początkach państwa demokratycznego, reforma samorządowa polegająca na utworzeniu drugiego jej szczebla, mianowicie samorządowych powiatów. Zostało to jednak odsunięte wraz z pojawieniem się u steru rządów postaw zachowawczych. Powstanie powiatów sprawiłoby, że prawie 40 proc. wydatków publicznych przejęłyby samorzady /społeczności lokalne skupione w organizacjach posiadających osobowość prawną, samodzielnych/, co nie zawsze zgodne jest z aspiracjami centralistycznie nastawionych ugrupowań politycznych.

Jednostopniowy system samorządowy wprowadzony po wyborach 27 maja 1990 roku opierał się o ustawę samorządową nie do końca rozstrzygającą docelowy model funkcjonowania społeczności lokalnych. Pomimo wysokiej oceny tej ustawy przez ekspertów z wielu krajów i Rady Europy, była ona rozwiązaniem kompromisowym i oczekiwano, że kolejne jej modyfikacje osiągną dopiero oczekiwany model samorządowy. Oczekiwaniom tym jednak przeciwstawiła się praktyka, szczególnie presja administracji centralnej, nawykłej do pionowego, hierarchicznego systemu decyzyjnego. Wyraźnie to widać w ustawie z 17 maja 1990 roku o podziale zadań i kompetencji pomiędzy administrację scentralizowaną i zdecentralizowaną - ustawie będącej dla wielu działaczy tamtego okresu zaprzeczeniem samodzielności i samorządności.⁶ Wiele rozwiązań systemowych miało doprowadzić do decentralizacji, w szeregu przypadkach wzmocniło system administracji rządowej. Tak się stało m.in. w ramach zdecentrowanej struktury administracji rządowej, w której utworzono rejony

⁵ Gilowska Z., *Finanse gmin*, op. cit.

⁶ Ustawa z dnia 17 maja 1990 r., o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw /Dz.U. Nr 34, poz. 198 z późn. zm./

administracji rządowej pozostające bez żadnej kontroli obywatelskiej /województw w pewnym sensie kontrolują sejmiki samorządowe/.⁷

Gminy w rozumieniu ustawy o samorządzie terytorialnym są w porównaniu do gmin istniejących przed dniem 27 maja 1990 roku nowymi instytucjami polityczno-prawnymi. Dlatego nie są one prawnym spadkobiercą ani gmin uprzednio istniejących ani samorządów zlikwidowanych w 1950 roku - nie są zatem spadkobiercą własności tamtych gmin, gdyż własność ta przejęta została przez Skarb Państwa. Gmina jest osobą prawną i korzysta ze wszystkich uprawnień osób prawnych, jednocześnie obok ochrony sądowej, korzysta też ze szczególnej ochrony pozasądowej, podobnie jak inne państwowe jednostki organizacyjne oraz podmioty tworzone mocą ustawy. To sprawia, że samorząd terytorialny nie podlega prawu upadłościowemu.⁸

Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym w rozdziale 5 określa podstawowe zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego:

Art. 70.1. Samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji lokalnego życia publicznego.

2. Jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną jako istniejące z mocy prawa wspólnoty mieszkańców danego terytorium.
3. Przysługujące jednostce samorządu terytorialnego prawo własności i inne prawa majątkowe stanowią mienie komunalne.
4. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Pozostałe rodzaje jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa.

Art. 71.1. Samorząd terytorialny wykonuje w ramach ustaw istotną część zadań publicznych, z wyłączeniem zadań zastrzeżonych ustawowo do kompetencji administracji rządowej.

2. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują przysługujące im zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców.
3. W zakresie uregulowanym ustawami jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania administracji rządowej. W tym celu zostają wyposażone w odpowiednie środki finansowe.
4. Jednostki samorządu terytorialnego realizują zadania za pośrednictwem swoich organów stanowiących i wykonawczych, swobodnie określając w granicach ustaw swoje struktury wewnętrzne.

⁷ Ustawa z dnia 22 marca 1990 r., o terenowych organach rządowej administracji ogólnej /Dz.U. Nr 21, poz. 123 z późn. zm./

⁸ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r., także Prawo Upadłościowe /Dz.U. Nr 118, poz. 512/

- Art. 72.1. Wybory do organów stanowiących samorządu terytorialnego są powszechne, równe i odbywają się w głosowaniu tajnym.
2. Mieszkańcy mogą podejmować rozstrzygnięcia w drodze referendum lokalnego. Warunki i tryb przeprowadzenia referendum lokalnego określa ustawa.
- Art. 73.1. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są dochody własne tych jednostek, subwencje i dotacje.
2. Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zadań publicznych są gwarantowane ustawowo.
- Art. 74. Nadzór na działalnością jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa.
- Art. 75. Zasady zrzeszania się jednostek samorządu terytorialnego oraz reprezentowania ich interesów wobec władz państwowych określa ustawa.⁹

Ustawa o samorządzie terytorialnym ukazała się dopiero na kilka tygodni przed terminem wyborów samorządowych. Ten fakt, oraz ewidentny brak precyzji postanowień ustawy w kwestiach finansowo-kompetencyjnych nie zniechęcił jednak kilkudziesięciu tysięcy kandydatów do rad gmin. Optymizm, idealizm i wiara w moc sprawczą dobrych chęci były zatem zjawiskami bardzo rozpowszechnionymi. Ostudzone to zostało ustawą wprowadzającą ustawę o samorządzie terytorialnym /z 10 maja 1990 roku/ oraz tzw. ustawą kompetencyjną. Nakazało to gminom przejęcie zadłużeń i zobowiązań po terenowych organach administracji państwowej, łącznie z inwestycjami infrastrukturalnymi finansowanymi uprzednio z budżetów wojewódzkich. Jednocześnie przekazano nadmiernie rozbudowanym urzędom rejonowym rządowej administracji ogólnej kompetencje, w swojej istocie nadzorujące samorządy - tak jakby obawiano się tych nowoutworzonych struktur bezpośredniego udziału społeczności lokalnych w sprawowaniu władzy.

Oceniając funkcjonowanie samorządów terytorialnych z perspektywy 6 lat, zatem zarządzanie nimi przez elity lokalne skupione przede wszystkim w instytucjach samorządowych, trzeba przede wszystkim wskazać problemy, jakie niosły początki istnienia samorządów:

1. Zakres regulacji prawnych tworzących samorząd terytorialny nie odpowiadał i nie korespondował z ogólnymi założeniami przebudowy ustroju państwa, zaś głoszona powszechnie opinia o opiece organów państwowych nad samorządami była w części iluzją, dominował też makroekonomiczny charakter zmian polskiej gospodarki;

⁹ Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r., o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym /Dz.U. Nr 84, poz. 426 z późn. zm./.

2. Rozwiązania szczegółowe powstawały w okresie obowiązywania /nie do końca dających się zrozumieć i znanych tylko niewielkiemu gronu osób/ uzgodnień powstałych wokół "okrągłego stołu" i kompromisów politycznych późniejszego okresu - stąd rozwiązania te niosły wiele mało precyzyjnych haseł i niedostateczną ilość narzędzi tworzących możliwość rzeczywistego wpływu na gospodarkę finansową w wymiarze lokalnym;
3. Nie funkcjonował odrębny, wyspecjalizowany, pozbawiony wojskowo-partyjno- dyspozycyjno-formalnych zasad aparat /instytucja, nie spełniały tego kontrole polecane przez wojewodów/ kontroli gospodarki lokalnej;
4. Decentralizacja państwa miała bardziej propagandowy niż rzeczywisty charakter, stąd obok niewielkich kompetencji organów samorządowych pojawiły się daleko idące oczekiwania i roszczenia /odwrócona została tym samym uwaga od centrum, które w swoich rękach miało dominujący wpływ na sprawy lokalne/;
5. Rozwiązania samorządowe powstały przed samorządami, stąd bez ich udziału oraz w czasie nie pozwalającym na ich dokładne poznanie /ono było ważne dla merytorycznej strony kampanii/ w momencie podejmowania decyzji o włączeniu się do pracy w radach samorządowych;

Bardzo istotną kwestią odnoszącą się do samorządów terytorialnych jest ich zakres samodzielności finansowej. Samodzielność finansowa oznacza zapewnienie określonej sfery uprawnień decyzyjnych w dziedzinach kształtowania rodzajów i wielkości dochodów oraz swobodnego ich wydatkowania na samodzielnie ustalone cele i zadania. Kwestia samodzielności różnie jest rozwiązywana w praktyce wielu państw. W odniesieniu do Polski, gminy mają szersze uprawnienia w zakresie swobody wydatkowania pieniędzy niż kształtowania źródeł i wielkości dochodów. Ustawodawca określił źródła dochodów gminnych i praktycznie, z wyjątkiem udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych, rozdzielił źródła dochodów państwa i gmin. Możliwość gromadzenia pieniędzy przez gminy została określona ustawowo, najczęściej "z góry" też wyznaczono wielkość tych dochodów. Wprawdzie gminy mogą stosować szeroki zakres ulg, umorzeń, odroczeń i zaniechań poboru podatków i opłat, nie zwiększa to jednak w istotnym stopniu ich samodzielności w kształtowaniu dochodów w ich zakresie podmiotowym i przedmiotowym.

Administracja rządowa dysponując środkami publicznymi może wpływać na politykę prowadzoną przez poszczególne środowiska lokalne. W porównaniu do samorządów terytorialnych, gdzie organ wykonawczy rozliczany jest na bieżąco przez organ uchwałodawczy, one zaś podlegają kontroli ze strony członków samorządu terytorialnego i wyraz temu dają nie tylko w kampanii wyborczej, administracja rządowa najczęściej w zaciszu gabinetów dysponuje przyznanymi jej środkami. Stwarza to możliwość traktowania pieniędzy, jako

narzędzia nacisku na rządzące elity lokalne i nie zawsze nacisk ten zmierza do podniesienia efektywności wykorzystania środków ale realizacji określonych celów politycznych /oczywiście określonych przez dysponenta pieniędzy/. Wystąpienie takiego mechanizmu może prowadzić do konfliktów nie tylko między poszczególnymi dysponentami pieniędzy publicznych ale też konfliktów lokalnych będących wynikiem ulegania /także braku dodatkowych środków w związku z zachowaniem postawy bezkompromisowej wobec np. wojewody/ dysponentowi środków publicznych. W związku z utworzeniem instytucji dysponującej własnymi środkami finansowymi /możliwość kreowania w części samodzielnie własnych budżetów/, koniecznością stało się ustalenie precyzyjnych relacji między zasadami funkcjonowania finansów budżetu państwa i finansów lokalnych. Zmiany z 1990 roku w dużej mierze obciążone były poprzednim rozwiązaniem, w którym finanse rad narodowych były uzupełnieniem budżetu państwa. To przecież w okresie przedsamorządowym zaznaczyło się silnymi tendencjami centralistycznymi, w tym instrumentalnym traktowaniu gmin. Duże uzależnienie finansów gminnych od budżetu państwa rodzą szereg niebezpieczeństw, w tym szczególnie odbijanie się na gminie stanu kasy państwowej i oczywiście układów politycznych centrum. Oczekiwanie lokalnych elit rządzących, towarzyszący temu optymizm w możliwościach wyeliminowania w wymiarze lokalnym wielu problemów, na szybkie, gruntowne i wyraziste określenie kompetencji samorządów przedłużało się i tym samym opadał społeczny optymizm i chęć dynamicznego wpływania na otoczenie. Przede wszystkim brakowało zobiektywizowanych zasad naliczania środków na realizację przez samorządy zadań z zakresu administracji publicznej i zadań w sferze oświaty, opieki społecznej, ochrony zdrowia i ochrony środowiska.¹⁰

Prowadzone badania, w nich szczególnie prezentowane opinie ze strony przedstawicieli organów samorządowych, wskazują na szereg możliwych działań nieformalnych nie zawsze służących interesowi ogólnemu, tak ze strony członków lokalnych elit rządzących jak i urzędników rządowych dysponujących bądź mających wpływ na dysponowanie środkami publicznymi. Rodzi to konflikty, prowadzi do kontroli i często przekonania o potrzebie scentralizowania niektórych procesów decyzyjnych /opowiadają się za tym rzecznicy silnej władzy centralnej, gromadzącej w sobie wielość kompetencji/. Każdy konflikt prowadzi do zainteresowania się nim /często bezpośredniego/ organów nadzoru, w tym administracji scentralizowanej. Wynikiem konfliktu może być podyktowanie radzie, zarządowi czy wybranym uczestnikom procesów rządzenia /np. w wyniku zaleceń pokontrolnych określonych przede wszystkim przez organy

¹⁰ W niektórych przypadkach zobiektywizowane zasady finansowania gmin pojawiły się w późniejszym okresie, por. Kozłowski A., Samorząd terytorialny - zarządzanie finansami lokalnymi, wyd. Wyższa Szkoła Biznesu w Pile, Piła 1996 r.

podporządkowane administracji scentralizowanej, mało zreformowanej i opierającej się o ludzi nie znających samorządów i gospodarki rynkowej/ zaleceń do wykonania akceptowanych przede wszystkim przez organ pozasamorządowy. Jak wskazuje na to Vincent Ostrom w oparciu o doświadczenia amerykańskie, każde odwołanie się do wyższych instancji wiąże się z ryzykiem utraty kontroli nad sprawami lokalnymi na rzecz instytucji zewnętrznych, co w konsekwencji może prowadzić do osłabienia zdolności władzy lokalnej do radzenia sobie z problemami we własnym lokalnym kontekście.¹¹

Całą reformę samorządową, szczególnie w jej wymiarze finansowym, można byłoby przyrównać do następującego przykładu: raz dajemy dziecku złotówkę na lody a innym razem złotówkę bez określania co ma z nią zrobić. Być może też kupi za nią lody - ale proszę zwrócić uwagę na różnicę tych dwóch sytuacji. Poza wieloma innymi aspektami, można zauważyć, że w pierwszym przypadku dziecko wykonało nasze polecenie, kupiło lody, w drugim zaś, samo podjęło decyzję, co zrobić z otrzymaną złotówką - być może kupiło coś innego, mniej lub bardziej wartościowego w naszej ocenie, ale ważniejszego na pewno dla dziecka. Zwróćmy też uwagę na wartość tej złotówki w obydwu przypadkach - w pierwszym jest to złotówka mamy lub taty, w drugim jest to złotówka dziecka, może zrobić z nią co zechce. Rozumowanie takie z pewnością jest daleko idącym uproszczeniem, ale czy za czasów rad narodowych złotówka nie była "ich" złotówką, a za czasów samorządów nie jest "naszą" złotówką? Z tego co można zaobserwować, nadal wiele osób pieniądź lokalny traktuje jak były pieniądź państwowy - "to są ich pieniądze, oni dali i powinni dać więcej". W sposób dalece uproszczony, możemy powiedzieć, że pieniądze publiczne to te, które MY dajemy jakiejś instytucji /np. państwu, samorządowi, fundacji, związkowi wyznaniowemu/, jednocześnie określając co instytucja ta z "naszymi" pieniędzmi powinna zrobić. Możemy w związku z tym stwierdzić, że termin "finanse publiczne" określa publiczne /w odróżnieniu do prywatnych/ zasoby pieniężne /np. pieniądze będące w dyspozycji samorządu terytorialnego, wojewody i przede wszystkim stanowiące budżet państwa/, operacje tymi zasobami /np. sposób ich gromadzenia i wydatkowania/ oraz zespół norm prawnych określających całość zasad gospodarowania pieniędzmi publicznymi /np. prawo budżetowe czy chociażby poszczególne ustawy budżetowe/. Gdybyśmy chcieli porównać finanse publiczne z prywatnymi, to zwrócimy przede wszystkim uwagę na:

- państwo dysponuje organami przymusu aby zapewnić sobie dochody, nie podlega zaś przymusowi przy wydatkowaniu tych pieniędzy; a cóż zwykły

¹¹ Por. Ostrom V., Federalizm amerykański - tworzenie społeczeństwa samorządowego, Polskie Towarzystwo Psychologiczne, Pracownia Wydawnicza, Warszawa - Olsztyn 1994.

obywatel ? Otóż on przede wszystkim musi dać pieniądze państwu zaś zabiega /prosi, wynajmuje się do pracy itp./ o pieniądze dla siebie;

- finanse publiczne opierają się o pieniądź, a gestorem jego jest państwo, przeciętny obywatel /prywatny posiadacz pieniądza/ nie ma żadnego wpływu na pieniądź;
- finanse publiczne są dla realizacji celów ogólnospołecznych, prywatne dla załatwienia interesów prywatnych;
- zasobność finansów publicznych jest nieporównywalnie większa niż prywatnych;

Aby zapewnić stały wzrost racjonalności w dysponowaniu pieniędzmi publicznymi, trzeba przede wszystkim zapewnić:

- jawność gospodarowania tymi pieniędzmi /oczywiście poza pewnymi wyjątkami odnoszącymi się m.in. do kwestii obronności/;
- realny wpływ ludzi na kształtowanie i realizację budżetu /poprzez system procedury budżetowej budżetu państwa i budżetów gminnych/

Przyjrzyjmy się kwestii jawności w oparciu o zasady gospodarki finansowej gminy, szczególnie zasady procedury budżetowej oraz o analizę zawartości ustaw budżetowych /wraz z załącznikami/ z wybranych minionych lat oraz objętości /w stronach/ budżetów państwa:

1968 rok - 95 stron	1969 rok - 80 stron
1971 rok - 90 stron	1972 rok - 47 stron
1973 rok - 101 stron	1974 rok - 58 stron
1975 rok - 47 stron	1978 rok - 62 strony
1981 rok - 46 stron	1982 rok - 51 stron
1983 rok - 47 stron	1986 rok - 39 stron
1988 rok - 32 strony	1989 rok - 33 strony
1990 rok - 30 stron	1991 rok - 78 stron
1993 rok - 95 stron	1994 rok - 223 strony
1995 rok - 352 strony	1996 rok - 395 stron ¹²

Już pobieżna analiza ilości stron ustawy budżetowej wraz załącznikami daje wiele do myślenia i na usta ciśnie się pogląd o zależności między demokracją, wolnością a informowaniem społeczeństwa o planowanym budżecie państwa /zakres tej informacji to nic innego, jak ilość pozycji zapisanych w budżecie, jego szczegółowość - stąd ilość stron/. W tym miejscu, dla pełniejszego zobrazowania omawianego problemu warto przyrzeć się budżetom wo-

¹² Wyliczenia własne na podstawie ustaw budżetowych.

jewodów. Zobrazowaniem tego niech będzie porównanie budżetów wybranych województw: białostockiego, łomżyńskiego, olsztyńskiego, ostrołęckiego, pińskiego /na podstawie budżetów państwa - dochody do 1990 roku, potem wydatki w tys. starych złotych/;

Z zaprezentowanych poniżej wielkości nie do końca odczytać można, jakim budżetem dysponowały województwa. Spośród wielu innych przyczyn, uniemożliwiających dokładne porównanie tych budżetów w oparciu o ustawy budżetowe państwa, należy wymienić chociażby zmienność zasad naliczania i prezentowania dotacji /wpływów/, wielość kanałów przekazywania i pobierania pieniędzy z poszczególnych części kraju - w dużej mierze ukrywano wpływy i wydatki i nie zawsze wojewodowie znali budżet województwa. Stąd bardziej należy mówić o budżecie urzędu wojewódzkiego a następnie budżecie wojewody i porównanie ich w oparciu o sprawozdania z uwzględnieniem rodzajów wydatków i inflacji /może taka możliwość nastąpi niebawem/. Teraz jednak przeanalizujemy budżety wojewódzkie w oparciu o informacje z ustaw budżetowych.

ROK	białostockie	łomżyńskie	olsztyńskie	ostrołęckie	piłskie
1969	3.520.282	4.272.632			
1975	5.891.055	5.736.419			
1976	3.711.327	1.637.851	4.387.488	1.562.541	2.080.787
1979	4.238.130	1.817.969	4.519.808	1.959.671	2.603.107
1980	5.141.251	2.117.443	5.131.169	2.234.174	2.931.774
1981	4.589.885	2.213.088	5.229.397	2.279.835	3.020.803
1982	10.371.607	5.270.503	13.143.635	5.201.988	7.984.471
1987	17.013.387	10.543.637	18.855.892	10.052.007	13.157.113
1989	25.186.413	16.875.829	23.370.870	20.393.750	25.182.385
w tys. nowych złotych					
1990	24.544,2	8.193,4	49.616,3	2.736,0	15.376,7
1991	78.970,0	48.899,3	89.702,0	50.495,0	50.010,2
1993	138.758,1	70.533,0	169.909,0	78.239,4	92.239,9
1996	317.658,0	154.989,0	356.865,0	189.269,0	217.171,0 ¹³

Do 1975 roku na jednej stronie ustawy budżetowej przedstawiano zazwyczaj dochody budżetów terenowych według podziału na:

- dochody własne, w tym:

- podatek od wynagrodzeń i podatek od funduszu państwa;
- obciążenie funduszu państwa /z przedsiębiorstw podległych ówczesnemu Ministerstwu Handlu Wewnętrznego i Usług/;

¹³ Na podstawie ustaw budżetowych.

- udziały w podatku obrotowym od przedsiębiorstw rozliczających się z budżetem centralnym /bez przedsiębiorstw przemysłu chemicznego, maszynowego, cukrowniczego i energetycznego/;
- dotacje na inwestycje;
- dotacje celowe.

Począwszy od 1981 roku nie podawano wartości ogólnej dochodów i wydatków, podawano zaś wartość dotacji na inwestycje, dotacji celowej, wyrównawczej i udziały w dochodach budżetu centralnego. Podawano także dochody z podatku od płac. Od roku 1984 podawano kwotę dotacji ogólnej, podatek od płac i udziały w dochodach budżetu centralnego. W budżecie na 1990 rok zapisana jest tylko pozycja "udziały budżetu centralnego w dochodach własnych budżetów województw". Podstawowa zmiana w konstrukcji ustawy budżetowej nastąpiła w 1990 roku, kiedy to opracowywano budżet państwa na 1991 rok. Otóż wtedy to w częściach budżetu podano dochody i wydatki /ogółem, bieżące i inwestycyjne/ poszczególnych województw z podziałem na działy. W kolejnych budżetach obok części i działów wyróżniono także rozdziały oraz zapisano z podziałem na województwa "dotacje celowe na finansowanie zadań zleconych gminom". Nasza wiedza o budżecie państwa /oczywiście, gdy będziemy chcieli ją mieć/ na 1995 czy 1996 rok jest większa niż np. na 1969 czy 1989 rok. Wtedy to niewiele wynikało dla przeciętnego czytelnika czy obywatela z lektury ustawy budżetowej. Biorąc do ręki ustawę na 1991 rok, nie mówiąc o budżetach z lat następnych, możemy zrozumieć ogrom i zakres zmian, jakie nastąpiły w Polsce w informowaniu obywateli o pieniądzach, które są dobrem ogólnym - nie jednej partii czy wąskiej elity. Czytając ustawę budżetową dowiadujemy się o planowanych dochodach i wydatkach. Dla przykładu administracja francuska, w wymiarze samorządowym, zobowiązana jest do opracowywania bardzo szczegółowych planów budżetowych i bardzo dokładnych sprawozdań z ich realizacji. I jest to wymiar demokracji, tzn. dysponowania pieniędzmi publicznymi przy otwartej kurtynie.

„Złotówka w samorządzie terytorialnym znaczy tyle ile dwa złote w budżecie administracji scentralizowanej” - mniej więcej tak brzmiały słowa Profesora Michała Kuleszy na spotkaniu w Ostrołęce, oceniające funkcjonowanie samorządów terytorialnych. Z pewnością i po stronie środków będących w dyspozycji administracji rządowej /rządu, wojewody, poszczególnych ministrów itp./ nastąpiła racjonalizacja w dysponowaniu pieniędzmi publicznymi /jest to m.in. wynikiem funkcjonowania instytucji zamówień publicznych/. Jednak w odróżnieniu od administracji rządowej, i jest to istotą funkcjonowania samorządów, pieniądze lokalne pozostawione zostały ludziom, społecznościom lokalnym i ci ludzie decydują czy wybudować szkołę, naprawić chodniki, pomalować szkołę, wypłacić wyższe pensje pracownikom samorządowym, czy

przyznać sobie nagrody itp. Różnica między systemem rad narodowych i samorządów terytorialnych, administracją scentralizowaną /urzędami centralnymi, wojewódzkimi i rejonowymi administracji scentralizowanej/ i samorządami podobna jest do różnicy w sytuacji człowieka, któremu odbiera się wszystkie pieniądze i decyduje o tym, gdzie ma się leczyć, jakie lekarstwa może dostać, gdzie ma się uczyć, gdzie mieszkać itp., i człowieka, któremu pozostawia się pieniądze i zezwala na swobodne decydowanie o tym, gdzie ma się leczyć, gdzie uczęszczać do szkoły itp. Oczywiście socjalizm nie odbierał wszystkich pieniędzy a kapitalizm nie zostawia wszystkich pieniędzy ludziom - ale to porównanie wydaje się interesujące dla zrozumienia istoty samorządu. Samorząd terytorialny w odróżnieniu od rad narodowych, co podkreśla „Mała Konstytucja”, jest wyodrębnionym w strukturze państwa, powstałym z mocy prawa związkiem lokalnego społeczeństwa, powołanym do samodzielnego wykonywania administracji państwowej, wyposażonym w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań zadań. Ustawa samorządowa już na samym początku stwierdza, że wspólnotę samorządową tworzą mieszkańcy gminy i wspólnota ta jest powołana do wykonywania zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Gmina ma osobowość prawną a jej samodzielność chroniona jest sądownie. Podstawowym dokumentem regulującym funkcjonowanie gminy i jej organów jest statut przyjmowany uchwałą rady gminy. Pośród zadań realizowanych przez gminę, na czołowe miejsce wysuwają się:

- * prowadzenie szkół podstawowych i przedszkoli;
- * utrzymanie dróg i ulic gminnych;
- * budowa i utrzymanie wodociągów, kanalizacji, oczyszczalni ścieków, wysypisk;
- * organizowanie podstawowej opieki medycznej i pomocy społecznej;
- * organizowanie lokalnego transportu zbiorowego;
- * dbałość o ład przestrzenny, porządek i środowisko naturalne człowieka;
- * gospodarowanie mieniem komunalnym, w tym utrzymanie mieszkań komunalnych;
- * organizowanie i prowadzenie /w tym utrzymywanie/ placówek kultury, sportu i turystyki;
- * utrzymanie i prowadzenie cmentarzy komunalnych;¹⁴

Aby zadania te zrealizować, gmina dysponuje środkami finansowymi pochodzącymi między innymi z:

- * podatków, opłat i innych wpływów określonych przez ustawodawcę;
- * gospodarowania majątkiem gminy;
- * budżetu państwa - jako subwencja ogólna;

¹⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r., o samorządzie terytorialnym /Dz.U. Nr 16, poz. 96 z późn. zm./

- * budżetu państwa - jako dotacja celowa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej;
- * samoopodatkowania obywateli;
- * wydawanych obligacji gminnych, pożyczek i kredytów bankowych;¹⁵

Kwestie wiążące się z dochodami samorządów terytorialnych bezpośrednio definiują pozycję społeczności lokalnej w rozstrzygnięciu spraw o znaczeniu społecznym i gospodarczym nawet w wymiarze ogólnonarodowym. Prawna pozycja ustalająca zakres i możliwości uzyskiwania własnych dochodów, w tym także stałych, w oparciu o zobiektywizowane i trwałe kryteria, świadczy o wymiarze podmiotowości gmin. Ich duże znaczenie gospodarcze wynika m.in. z pozycji jaką zajmują budżety samorządowe w rozmiarach całej gospodarki budżetowej - jest to od kilkunastu do trzydziestu kilku procent. Samodzielność ustrojowa samorządów to przede wszystkim samodzielność finansowa, stąd zakres uzyskiwanych dochodów własnych, kompetencje /możliwość samodzielnego decydowania o sprawach w wymiarze lokalnym/ oraz udział według kryteriów obiektywnych w wydatkach budżetu państwa. Zapewne sytuacja, w której gmina wszystkie swoje wydatki pokrywałaby z własnych dochodów /ze źródeł, na które ma bezpośredni wpływ/ byłaby najkorzystniejsza i z punktu widzenia samodzielności idealna. Nie jest to jednak możliwe w warunkach polskich, w sytuacji tak ukształtowanych samorządów i warunków w jakich one funkcjonują. W II Rzeczypospolitej, w 1923 roku rząd uznał, że utrzymywanie samorządu z funduszu skarbu państwa jest sprzeczne z zadaniem i celem samorządu. Obecnie jednak, zasilanie budżetów lokalnych z zewnątrz wynika przede wszystkim z:

- dużego zróżnicowania dochodów własnych gmin będących wynikiem warunków naturalnych, stąd położenia geograficznego, warunków klimatycznych, zasobności w surowce, jakości gleb, atrakcyjności turystycznej, także rozbudowie sieci komunikacyjnej, uprzemysłowienia, gęstości zaludnienia czy odległości do rynków zbytu;
- konieczności, pomimo różnic w rozwoju gospodarczym, zaspokojenia tożsamy potrzeb społeczności lokalnych jak np. potrzeby socjalne czy infrastruktura komunalna;
- natury zaspokojenia zbiorowych potrzeb, wśród których dominują dziedziny deficytowe i poddanie ich grze rynkowej lub ich komercjalizacja byłaby niezgodna z celami państwa i samorządów określonymi przez naród;
- potrzeby niwelowania różnic w rozwoju poszczególnych samorządów i części kraju;

¹⁵ Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r., o finansowaniu gmin /Dz.U. Nr 129, poz. 600 z późn. zm./

Zgodnie z uniwersalnymi zasadami demokratycznego państwa, w Polsce Sejm RP ustanowił samodzielność gminy w prowadzeniu gospodarki finansowej. Gospodarka ta prowadzona jest w oparciu o uchwalany przez radę gminy na każdy rok budżet gminy. Bardzo ważnym stwierdzeniem ustawodawcy jest Art. 61 ustawy samorządowej, stwierdzający, że "Gospodarka finansowa gminy jest jawna". Zatem nie tylko odnosi się to do budżetu, ale również do projektu budżetu i sprawozdania z realizacji budżetu. Jawność gospodarki finansowej gminy rozciąga się też na plany finansowe dla zadań z zakresu administracji rządowej zleconych gminie, uchwały rady i zarządu odnoszące się do gospodarki finansowej itp. Każdy mieszkaniec gminy, jako jej pełnoprawny obywatel ma prawo uzyskać każdą informację mieszczącą się w finansach gminnych, zaś urzędnik ma obowiązek wszelkich informacji udzielić. To właśnie powoduje, że pieniądze gminne są bliżej obywatela niż pozostawione w łonie administracji rządowej. Każdy obywatel ma prawo pójść do gminy i dowiedzieć się, czy interesująca go kwestia będzie zrealizowana czy nie, czy rada planuje przeznaczyć pieniądze na interesujący nas cel czy nie? Zależnie od uzyskanej informacji, możemy zwrócić się do radnego z naszego osiedla czy wsi o inicjatywę w rozstrzygnięciu interesującej nas sprawy. Nie wysłuchani, możemy przy okazji najbliższej kampanii wyborczej głosować na innego kandydata. Mamy prawo wypowiedzenia swojej opinii o realizacji budżetu, o gospodarce finansowej prowadzonej przez radę, zarząd czy wójta - mamy też prawo domagać się zmiany planów finansowych. Wiemy lub możemy wiedzieć ile jest pieniędzy i na co zostaną dokładnie wydane. Pieniądze gminne pozostają pod naszą stałą kontrolą, nie pod kontrolą innego urzędnika z innej instytucji. Instytucje kontrolujące /z wyjątkiem dotacji celowych/ nie wnikają w merytoryczną zasadność wydatku - o tym decyduje rada i my to oceniamy i kontrolujemy. Wojewoda w dużej mierze sam decyduje o wydawaniu pieniędzy, pozostaje pod kontrolą innego urzędnika z innej instytucji lub urzędu i najczęściej nie wiemy, jakimi pieniędzmi dysponuje - a przecież to też są pieniądze publiczne, pochodzące przede wszystkim z naszych podatków. To między innymi jest powodem, dla którego kręgi samorządowe opowiadają się za dalszym przekazywaniem środków i zadań bezpośrednio zainteresowanym - samorządom terytorialnym oraz innym samorządom i związkom realizującym, bądź mogącym realizować zadania na rzecz swoich społeczności, przejmując je od wszechobecnego państwa. W odniesieniu do samorządu terytorialnego jesteśmy bliżej pieniędzy przeznaczonych na realizację "naszych" potrzeb, mamy realny wpływ na wydanie tych pieniędzy, nikt z zewnątrz nie jest w stanie naruszyć naszej suwerennej, zgodnej z interesem mieszkańców, decyzji.

Jawność, zatem działanie „przy otwartej kurtynie”, finansów lokalnych widoczna jest w praktycznym funkcjonowaniu samorządów terytorialnych.

Dotyczy ona całego systemu finansów komunalnych i odnosi się do:

- zasad ustalania wielkości podatków i opłat lokalnych;
- zasad opracowywania i uchwalania budżetu gminy;
- zasad realizacji budżetu /wydawania pieniędzy/;
- zasad sprawozdawczości i kontroli gospodarki komunalnej.

Oczywiście nie we wszystkich gminach jest tak samo, chociaż minimum ustawowe musi i tam być wykonane. Znane są przypadki nie udzielania informacji przez urzędników samorządowych o dochodach i wydatkach, odsyłania i „niegrzecznego” traktowania członków samorządów. W wielu krajach, w przeszłości kształtujących zasady demokratycznego ustroju, w pierwszej fazie można było zaobserwować podobne zjawiska i jest to koszt uczenia się demokracji. Po okresie uczenia się samorządów, podobnie jak we Francji, uchwały budżetowe gmin nie tylko będą szerzej udostępniane mieszkańcom ale też zawierać bardzo dokładne informacje o wszystkich wydatkach i uchwały takie liczyć będą wraz z załącznikami ponad tysiąc stron a nie - ja to często bywa - kilkadziesiąt czy kilkanaście stron. Oceniając styl zarządzania publicznym pieniądzem lokalnym warto porównać zasady jawności /w tym przypadku zasady procedury budżetowej/ w naszej gminie do niżej opisanego wzorca i odpowiedzieć sobie na pytanie, czy mamy do czynienia z demokratycznym stylem zarządzania.

Realizacja zadań gminy w dużym stopniu zależy od prawidłowo skonstruowanego budżetu gminy i oczywiście od tego czy zostanie on uchwalony w terminie. Aby spełnić ten warunek, konieczne jest przystąpienie do prac nad projektem z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym oraz poprzedzenie tych prac właściwie przygotowanymi materiałami informacyjnymi i analitycznymi. W związku z tym, że budżet będzie efektem działania różnych podmiotów, działania te muszą być właściwie określone i odpowiednio ze sobą skorelowane. Ustawa o samorządzie terytorialnym określa generalne zasady prowadzenia gospodarki finansowej przez gminy. Podstawowe znaczenie dla tej gospodarki ma budżet gminy i zasady jego opracowywania, uchwalania i wykonania. Zasady związane z uchwalaniem budżetu gminy określa się mianem procedury budżetowej i określone są przez radę gminy. Procedura musi uwzględniać następujące zasady określone przez ustawodawcę:

1. Projekt budżetu gminy przygotowuje zarząd;
2. Projekt budżetu gminy winien uwzględniać wskazówki rady gminy;
3. Przy opracowaniu budżetu gminy muszą być uwzględnione zasady prawa budżetowego;

4. Projekt budżetu gminy musi zawierać:
 - informację o stanie mienia komunalnego;
 - objaśnienia;
 - określenie źródeł pokrycia niedoboru budżetowego /w przypadku planowanego deficytu budżetu/;
5. Zarząd gminy przedkłada radzie projekt budżetu najpóźniej do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy /jest to rok bazowy/;
6. Projekt budżetu zarząd przesyła do wiadomości regionalnej izbie obrachunkowej;
7. Rada gminy uchwała budżet do końca roku poprzedzającego rok budżetowy.¹⁶

W przypadku nie uchwalenia budżetu do końca marca roku budżetowego, podstawą gospodarki finansowej gminy jest projekt budżetu uchwalony przez zarząd. Jeżeli do tego czasu rada nie uchwali budżetu, obowiązek ustalenia budżetu gminie spada na regionalną izbę obrachunkową, która najpóźniej do końca kwietnia przekazuje gminie budżet. Do tego czasu gmina realizuje budżet w oparciu o projekt zarządu.¹⁷

W oparciu o obowiązujące regulacje prawne, można w sposób następujący określić etapy procedury związanej z opracowaniem, uchwaleniem i realizacją budżetu gminy /w interesie społeczności lokalnych leży bardzo szczegółowe określenie zasad procedury budżetowej oraz ustalenie bardzo szczegółowej konstrukcji budżetu/:

1. Złożenie skarbnikowi przez kierowników gminnych jednostek budżetowych, zakładów budżetowych oraz innych gminnych jednostek organizacyjnych, do 15 września roku poprzedzającego rok budżetowy, planów rzeczowych zadań oraz projektów planów finansowych uwzględniających:
 - wskazówki rady gminy do projektu budżetu;
 - stawki podatkowe, opłaty oraz ceny obowiązujące w roku poprzedzającym rok budżetowy, z uwzględnieniem zmian wchodzących w życie z dniem 1 stycznia roku budżetowego;
 - prognozy cen w roku budżetowym;
 - przewidywany stan zatrudnienia na koniec roku poprzedzającego rok budżetowy;
 - wynagrodzenia obowiązujące w roku poprzedzającym rok budżetowy;

¹⁶ Por. Prawo budżetowe /Dz.U. Nr 72 z 1993 r., poz. 344 - tekst ujednolicony z późn. zm./

¹⁷ Ustawa z dnia 7 października 1992 r., o regionalnych izbach obrachunkowych /Dz.U. Nr 85, poz. 428 z późn. zm./

2. Złożenie skarbnikowi, do 15 września roku poprzedzającego rok budżetowy, przez radnych, przedstawicieli sołectw, osiedli, dzielnic miejskich oraz reprezentantów społecznych komitetów wniosków do projektu budżetu.
3. Opracowanie przez skarbnika w oparciu o plany rzeczowe i finansowe i wnioski, także obliczone kwoty dochodów własnych gminy, dotacji celowych na realizację zadań własnych oraz zleconych z zakresu administracji rządowej i subwencji z budżetu państwa, zbiorczego zestawienia dochodów i wydatków do projektu budżetu.
4. Przygotowanie przez zarząd, w oparciu o materiał skarbnika, projektu budżetu i przedłożenie go wraz z informacją o stanie mienia komunalnego i objaśnieniami, do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy, radzie gminy i przesłanie regionalnej izbie obrachunkowej.
 - wskazane byłoby zaproponowanie w budżecie rozwiązań wariantowych;
 - zarząd w przypadku zaproponowania rozwiązań wariantowych winien określić, które rozwiązania będą podstawą gospodarki finansowej gminy do chwili uchwalenia budżetu /jest to zabezpieczeniem w sytuacji gdy rada nie uchwali budżetu do końca roku poprzedzającego rok budżetowy/;
 - zarząd przesyła projekt budżetu organizacjom związkowym działającym w gminie;
5. Przewodniczący rady przesyła niezwłocznie projekt budżetu wraz z załącznikami do zaopiniowania komisjom rady.
 - w ciągu 14 dni komisje rady odbywają posiedzenia i formułują wnioski i opinie o projekcie;
 - w przypadku wprowadzenia zmian w projekcie budżetu, szczególnie zwiększenia określonych wydatków, komisja zobowiązana jest wskazać źródła finansowania nowej propozycji;
 - w ciągu 7 dni od daty przedstawienia opinii komisji budżetu i finansów, należy przyjąć ostateczną wersję opinii o projekcie budżetu;
 - w posiedzeniu komisji budżetu i finansów udział biorą przewodniczący lub zastępcy poszczególnych komisji;
 - po sporządzeniu ostatecznej wersji przez komisję budżetu i finansów, należy niezwłocznie dokument ten przekazać zarządowi gminy;
6. Zarząd gminy w ciągu 7 dni nanosi poprawki do budżetu /wniesione przez komisję budżetu i finansów/, w przypadku nie uwzględnienia opinii i wniosków, zarząd przygotowuje uzasadnienie swojego stanowiska.
7. Zarząd gminy przyjmuje porządek sesji rady gminy z uwzględnieniem:
 - odczytanie projektu uchwały budżetowej wraz z uzasadnieniem;
 - odczytanie opinii komisji stałych, komisji budżetu i finansów oraz wniosków radnych;

- odczytanie opinii regionalnej izby obrachunkowej;
- odczytanie stanowiska zarządu w sprawie opinii komisji stałych oraz opinii regionalnej izby obrachunkowej i wniosków radnych;
- dyskusja nad wniesionymi poprawkami i ich przegłosowanie;
- głosowanie nad projektem uchwały budżetowej;

8. Projekt uchwały budżetowej winien zawierać:

- ogólną kwotę dochodów z wyszczególnieniem według ważniejszych źródeł;
- ogólną kwotę wydatków z wyodrębnieniem wydatków na zadania własne i wydatków na zadania zlecone, a także wydatków bieżących i wydatków inwestycyjnych;
- kwotę rezerwy budżetowej na wydatki nieprzewidziane;
- kwoty przychodów i rozchodów, związanych z finansowaniem niedoboru lub rozdysponowaniem nadwyżki budżetowej w przypadku, gdy suma wydatków przewyższa sumę dochodów, lub gdy w danym roku budżetowym przypadają do spłaty raty kredytów lub pożyczek;
- ogólną kwotę wpłat jednostek organizacyjnych i ogólną kwotę dotacji dla jednostek organizacyjnych, rozliczających się z budżetem gminy, z wyszczególnieniem poszczególnych jednostek;
- ogólną kwotę dotacji dla innych podmiotów, z podziałem kwot dotacji dla poszczególnych podmiotów;
- zestawienie tabelaryczne dochodów w szczególności do paragrafów klasyfikacji budżetowej oraz zestawienie tabelaryczne wydatków w szczególności do działów klasyfikacji budżetowej wraz z podaniem poszczególnych zadań w załączniku do projektu uchwały budżetowej;
- zestawienie środków przekazanych do dyspozycji sołectw /osiedli, dzielnic/;
- zestawienie środków stanowiących rezerwę celową;
- limity wynagrodzeń osobowych w poszczególnych działach klasyfikacji budżetowej;

9. Załącznikami do projektu uchwały winny być przygotowane przez zarząd:

- objaśnienie zawierające:
 - a/ szczegółowe omówienie dochodów z poszczególnych źródeł, ze wskazaniem sposobu i podstaw ich obliczania;
 - b/ szczegółowe uzasadnienie poszczególnych rodzajów wydatków, a w tym:
 - wydatków na zadania własne o charakterze obligatoryjnym;
 - wydatków na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej;
 - wydatków na cele inwestycyjne;

- dotacji dla jednostek organizacyjnych rozliczających się z budżetem gminy;
 - dotacji dla innych podmiotów;
 - środków wyodrębnionych do dyspozycji sołectw;
- c/ omówienie przychodów, związanych z pokryciem niedoboru budżetowego oraz rozchodów, związanych ze spłatami rat kredytów i pożyczek;
- d/ informację o źródłach przychodów oraz rodzajach rozchodów jednostek gospodarki pozabudżetowej, a także stanie środków obrotowych, ujętą w kontekście planowanych wpłat tych jednostek do budżetu oraz przyznanych dla nich dotacji;
- e/ omówienie zadań inwestycyjnych, ze wskazaniem w szczególności:
- nazw inwestycji;
 - źródeł finansowania, w tym zaangażowania środków budżetu gminy;
 - stanu zaawansowania robót;
 - ogólnego kosztu inwestycji;
 - daty rozpoczęcia i zakończenia robót.
- informację o stanie mienia komunalnego zawierającą dane odnoszące się do:
- a/ powierzchni, sposobu wykorzystania, przeznaczenia w planie zagospodarowania przestrzennego oraz wartości gruntów w poszczególnych sołectwach /osiedlach, dzielnicach/;
 - b/ powierzchni użytkowej, sposobu wykorzystania oraz ogólnej wartości poszczególnych budynków i budowli w sołectwach /osiedlach, dzielnicach/;
 - c/ przewidywanego sposobu zagospodarowania mienia nie wykorzystanego dotychczas gospodarczo;
 - d/ innych składników mienia;
- informację o stanie zobowiązań i wierzytelności finansowych gminy zawierającą dane dotyczące:
- a/ ogólnej kwoty zobowiązań finansowych z podziałem na poszczególne tytuły, wraz z podaniem terminów płatności, ewentualnych przyczyn i skutków finansowych nieuregulowania w terminie, źródeł sfinansowania w kontekście opracowanego projektu budżetu gminy;
 - b/ ogólnej kwoty wierzytelności, z wyszczególnieniem tytułów, terminów płatności, przyczyn nieściągalności, podjętych działań, zmierzających do ich wyegzekwowania.

10. Zarząd po uchwaleniu budżetu przygotowuje szczegółowy podział dochodów i wydatków według: działów, rozdziałów i paragrafów - co ułatwi wykonywanie budżetu.
11. Zmiany uchwały budżetowej w ciągu roku budżetowego mogą być dokonywane z zastosowaniem odpowiedniej procedury, przy czym:
- przed uchwaleniem zmiany wymagane są opinie tych komisji, których zakresu dotyczą zmiany oraz opinia komisji budżetu i finansów;
 - zarząd ustala terminy związane z opracowaniem odpowiednich materiałów poprzedzających sesję rady, na której wnosi się zmianę;
 - przewodniczący rady ustala terminy opiniowania zmian przez poszczególne komisje;
12. Zarząd wykonuje budżet i po jego realizacji składa sprawozdanie w terminie ustawowym. Zarząd gminy opracowuje:
- roczne zbiorcze sprawozdanie z wykonania budżetu gminy według działów, rozdziałów i paragrafów i przesyła regionalnej izbie obrachunkowej oraz wojewódzkiemu urzędowi statystycznemu;
 - odrębne roczne sprawozdanie z wykonania planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej zleconych gminie w układzie według działów, rozdziałów i paragrafów i przesyła regionalnej izbie obrachunkowej i wojewodzie;

Rada gminy rozpatruje sprawozdanie z wykonania budżetu gminy w terminie do 30 kwietnia po roku sprawozdawczym i podejmuje decyzję w sprawie udzielenia absolutorium zarządowi. Absolutorium to akt organu nadrzędnego, najczęściej wybieranego, zwalniający organ podporządkowany od odpowiedzialności za wykonanie powierzonych zadań, można też przyjąć, że jest to uznanie czyjejs działalności w określonym zakresie za prawidłową. W odniesieniu do samorządu terytorialnego chodzi o prawidłowe lub nie wykonanie budżetu uchwalonego przez radę. Zatem absolutorium nie odnosi się do całości kształtu działalności zarządu lecz jedynie do rozpatrzenia i oceny wykonania budżetu.

Ustawodawca nie określił w sposób precyzyjny, jak winien wyglądać i co powinien zawierać dokument będący informacją i sprawozdaniem z realizacji budżetu. Z ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych można wyczytać, że sprawozdanie powinno zawierać odrębne informacje o wykonaniu planów finansowych z zakresu administracji rządowej zleconych gminom. Jednocześnie sprawozdanie winno być opracowane w podziale na działy, rozdziały i paragrafy. Zatem rada sama winna określić precyzyjnie co dokument taki powinien zawierać oraz w jaki sposób winien być opracowany, oceniany i uchwalany. Niewątpliwie sprawozdanie powinno zawierać część opisową odpowiadającą układem materiałem przedstawionym w uchwale budżetowej. Powinno odnosić

się do poszczególnych dokumentów uchwały budżetowej i układ oraz język winny być zrozumiałe dla przeciętnego radnego - tak aby mógł samodzielnie dokonać oceny realizacji budżetu.

Właściwie przygotowanie i realizowanie budżetu gminy wiąże się z procesem zarządzania społecznościami lokalnymi. Najprościej rzecz ujmując, proces zarządzania w gminie jest próbą osiągnięcia celów poprzez najlepsze wykorzystanie ograniczonych środków i zasobów. Zarządzanie to wiąże się także z łagodzeniem nieustannie rodzących się konfliktów i wybieraniem, spośród szerokich wymagań społeczności lokalnych, celów mających priorytetowe znaczenie dla społecznego otoczenia. W wymiarze jednego roku realizację tych podstawowych celów zabezpiecza budżet, i należy wyrazić ubolewanie, że gminy nie wypracowują planów wieloletnich, które z jednej strony byłyby podstawą przy opracowywaniu budżetów rocznych, z drugiej zaś programem wyborczym ugrupowań tworzących większość w radzie - program ten podlegałby społecznemu osądowi przy kolejnych wyborach. Tak rzecz się ma w demokracjach zachodnich, w których dawno już wypracowano system planów średnio i długoterminowych. Gdyby przytoczyć wszystkie akty prawne regulujące funkcjonowanie gmin, szczególnie zakres finansów lokalnych, to można byłoby lepiej zrozumieć trudności, przed jakimi stoją niedoświadczeni jeszcze działacze samorządowi. Dodać też należy, że od chwili utworzenia samorządów terytorialnych wielokrotnie zmieniały się, często bardzo istotnie, rozwiązania prawne. Od 1990 roku powstały też nowe instytucje mające znaczenie w funkcjonowaniu gmin. Proces właściwego zarządzania gminą, co związane jest niewątpliwie z jakością składów osobowych organów gminnych, ma pobudzić lokalną skłonność do innowacji i konkurencji - tak aby efektywność zarządzania dawała największe efekty, co przecież dotyczy bezpośrednio spraw mających podstawowe znaczenie dla mieszkańców. Ożywienie skłonności do innowacji i inwestycji na poziomie mikroekonomicznym jest istotnym wyzwaniem stojącym przed społecznościami lokalnymi w okresie transformacji ustrojowej w Polsce, jest szczególnym wyzwaniem dla lokalnych władz samorządowych. Przedsiębiorczość, jako pożądaný objaw ludzkiej aktywności, ma wpływ nie tylko na wzrost bogactwa indywidualnych osób, ma - zgodnie z istotą polskiego modelu samorządowego - znaczenie dla zasobności kasy komunalnej, stąd pośrednio na zaspokojenie zbiorowych i indywidualnych potrzeb wszystkich osób tworzących samorząd terytorialny. Jeżeli przyjmiemy, że przejawem przedsiębiorczości jest stałe poszukiwanie możliwości powiększenia swojego majątku, reagowanie na wszelkie zmiany mogące umożliwić powstanie lub rozwój własnej działalności gospodarczej, to rolą elit rządzących w skali municypalnej jest tworzenie jak najkorzystniejszych, sprzyjających osobistemu sukcesowi przedsiębiorcy, warunków rozwojowych. Powszechnie obserwuje się bowiem przed-

siębiorców, ludzi aktywnych, poszukujących obszarów, na których można uzyskać wyższą wydajność i wysokie zyski. Wobec słabego rozwoju wielu gmin, często podobnego stopnia rozwoju cywilizacyjnego, wzrost aktywności czy wręcz przyciągnięcie przedsiębiorców z zewnątrz, zależne jest od lokalnych warunków, jakie mogą, w ramach daleko idącej samodzielności, stworzyć odpowiednie organy samorządowe. W samorządach terytorialnych, w których skutecznie zinternalizowano zapewnienie dóbr i usług publicznych w ramach kompetencji własnych, można założyć, że nie istnieje potrzeba zabiegania o dodatkowe środki finansowe. Zaś rywalizujące z sobą miejscowe podmioty produkujące usługi publiczne, podobnie jak w szerszym rynku, tworzą /lub powinny/ wymierne korzyści finansowe /i nie tylko/. Po okresie centralnego sterowania całą sferą usług komunalnych, obecnie coraz częściej zajmują się prywatne podmioty, i odnosi się to przede wszystkim do zmiatania i utrzymania dróg i ulic, robót inżynierskich, konserwacji, modernizacji i tworzenia infrastruktury gminnej.

Rola społeczności lokalnych w systemie konkurencji sprowadza się do nacisku na bardziej efektywne rozwiązania usprawniające działanie całego systemu występującego w obrębie organizacji samorządowej. Korzyścią dla gminy jest wzrost jakości świadczonych usług, zaś kontrola publiczna obok wzrostu konkurencji prowadzi do podniesienia stopnia zainteresowania społeczności lokalnej najbliższym otoczeniem. Ma to znaczenie w dokonaniu oceny kultury /jej wzrostu/ politycznej ludności skupionej w samorządach terytorialnych. W systemie konkurencji rośnie rola zarządzającego sprawami lokalnymi i jeśli przyjmiemy, że jest to wójt /burmistrz/, to dokonywanie wyboru produktu czy usługi można porównać do osoby kupującej w wielkim sklepie, w którym występuje zróżnicowanie cen i jakości towarów. Wybór taki prowadzi, wraz ze wzrostem konkurencji, do uwrażliwienia dostawców dóbr i usług do potrzeb ludności i tym samym ukształtowania korzystnej relacji cenowo-jakościowej. Zabiegając o podniesienie jakości świadczonych usług, w sytuacji słabo rozwiniętego rynku wewnętrznego, władze gminne sięgają po oferentów z zewnątrz i jeśli zmierza to tylko do zbudowania czy odbudowania poziomu dobrze świadczonych usług przez podmioty miejscowe, to jest to zjawisko bardzo pożądane. Pamiętając o korzyściach z funkcjonowania własnego rynku producentów dóbr, utrzymywanie na dłuższą metę stanu nierozwiniętego systemu własnych usługodawców jest dla gminy bardzo niekorzystne. Wystarczy wskazać chociażby na ograniczenie możliwości zatrudnienia w gminie, podatki, które od działalności gospodarczej trafiają tam, skąd jest wykonawca czy dostarciciel dóbr i usług itd., nie mówiąc już o stratach społecznych i pogłębianiu się lokalnej apatii. Jest to też przyczyną, o którą może oprzeć się i rozwinąć konflikt lokalny - w związku ze słabym stopniem rozwoju gminy /bowiem jest

mniej pieniędzy w kasie gminnej i mniejsze możliwości zaspokojenia zbiorowych i indywidualnych potrzeb/.

W obrębie gminy występuje cała złożoność życia społecznego i gospodarczego. Niczym w małym państwie zachodzą tam różnorodne procesy, widoczne są konflikty interesów, ścieranie się różnych opcji i poglądów. Zorganizowanie takiej różnorodności postaw i zachowań dla osiągnięcia indywidualnych i zbiorowych celów jest procesem bardzo trudnym i skomplikowanym, wymagającym od lokalnych elit rządzących wiedzy i umiejętności w zakresie sprawnego zarządzania. Umiejętne zarządzanie decyduje bowiem o tym, czy obserwuje się postęp w kształtowaniu najbliższego otoczenia, czy też widoczny jest regres. Właściwe zarządzanie gminą winno zmierzać do osiągnięcia następujących celów:

- zbudowanie kultury organizacyjnej oraz klimatu sprzyjającego funkcjonowaniu organizacji;
- uzyskanie akceptacji szerokich kręgów społeczeństwa dla realizowanej polityki;
- zapewnienie ukierunkowania działań mieszkańców na realizację celów całego samorządu;
- ogarnięcie wpływem oraz nadzorem przez wykreowane organy gminne wszystkich aspektów życia społecznego i gospodarczego gminy;
- zapewnienie koordynacji działań w wymiarze przedmiotowym i podmiotowym;
- ukształtowanie mechanizmów samoregulacji;
- wykształcenie potrzeby analizowania i nadzorowania celem bieżącego korygowania działań;

Istotnym elementem zarządzania gminą jest właściwie realizowana polityka finansowa. Finanse jednak nie powinny być celem samym w sobie ale tylko środkiem skutecznego zarządzania. Mimo, że pieniądź, szczególnie pieniądź publiczny jest w niektórych grupach zawodowych gloryfikowany i traktowany jako cel działania, któremu należy podporządkować funkcjonowanie całej organizacji, to wypełnianie zadań w wymiarze lokalnym nakazuje bardzo często zmniejszenie znaczenia względów czysto finansowych. Zarządzanie finansami, będąc elementem zarządzania ogólnego, powinno zapewnić gminie /organom decyzyjnym/ informacji /także zasad i procesów/ do:

- planowania, monitorowania i kontroli wykorzystania zasobów;
- wykazania odpowiedzialności za wykorzystanie zasobów;
- zapewnienia skutecznego i efektywnego wykorzystania zasobów;
- realizacji innych wymogów prawnych związanych ze sprawami finansowymi;

Zarządzanie finansami w samorządach terytorialnych jest utrudnione z uwagi na rosnące potrzeby społeczności lokalnych /po dziesięciokrotnym zastoju i opóźnieniach cywilizacyjnych/, konieczność zbudowania i rozbudowy infrastruktury przy jednoczesnych ograniczonych zasobach pozostających w dyspozycji gminy. Proces ten odbywa się przy ścisłym nadzorze ze strony administracji rządowej i kontroli /obserwacji/ społeczności lokalnej - co nie zawsze, gdy idzie o działania a nawet cele jest jednoznaczne. W ramach procesu zarządzania finansami w gminie można wyróżnić płaszczyzny tego zarządzania:

- planowanie finansowe /w tym m.in. całą procedurę budżetową/;
- księgowość /stosowanie zasad księgowości budżetowej/;
- kontrolę budżetową /wewnętrzną i zewnętrzną/;
- kontrolę finansową;
- zapewnienie efektywnego i skutecznego wykorzystania zasobów gminnych.

W ramach planowania finansowego winno obserwować się proces opracowywania planów wieloletnich, odpowiednio skoordynowanych z zasobami i możliwościami instytucji gminnych. Obecnie wiele gmin planowanie finansowe sprowadza tylko do opracowywania rocznych budżetów. W związku z tym, że praktyka nie ukształtowała konieczności proponowania wyborcom programów czy planów na całą kadencję /byłoby to przedmiotem oceny wyborców a więc całej społeczności lokalnej/, to roczne budżety bardzo często są planem niewielkiego kręgu osób uczestniczących w procedurze jego opracowywania i nie są znane szerszemu kręgowi obywateli. Aczkolwiek wyborcy oceniają pracę radnych przy okazji kolejnych wyborów, to nie jest to ocena skuteczności realizacji wcześniej zaaprobowanego przez wyborców programu, lecz ocena działań określonych niejako samoistnie przez organy gminne.

Wracając do początkowego wątku, że demokracja tworzyć powinna poczucie rzeczywistego uczestniczenia człowieka w kształtowaniu wspólnoty państwowej, trzeba podkreślić, że myślą przewodnią demokracji jest zapewnienie każdemu człowiekowi samookreślenia poprzez demokratyczne formy współdziałania. Wydaje się, a jest to pogląd bardzo rozpowszechniony, że właśnie samorząd terytorialny jest taką naturalną instytucją ukształtowaną w procesie dążeń do organizowania się dla realizacji spraw o znaczeniu lokalnym. Jest też instytucją udziału obywateli /bezpośredniego udziału/ w sprawowaniu władzy w wymiarze municypalnym, jest też szkołą życia i jak każda nauka wprawdzie kosztuje by w przyszłości przynieść niewspółmierne do wydatków korzyści