

Katarzyna Stabryła-Chudzio

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

SAMODZIELNOŚĆ DOCHODOWA GMIN FRANCUSKICH

Streszczenie: Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego jest silnie związana z przyjętym w danym kraju modelem organizacji terytorialnej. W zależności od ukształtowanego systemu powiązań i relacji z organami władzy centralnej w każdym kraju przyjęto pewien zakres gwarancji zapewniających określony status niezależności. Gminy we Francji stanowią najniższy poziom samorządu terytorialnego. Jednocześnie ich liczba i rozdrobnienie są elementem wyróżniającym je w Unii Europejskiej. Niezależnie jednak od wielkości gminy w każdej z nich znajdują się przedstawiciele władz lokalnych w postaci mera i rady gminnej. W niniejszym artykule autorka prezentuje strukturę dochodów gminy francuskiej na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, samodzielność dochodowa, gminy francuskie

1. Wstęp

Od połowy lat 70. ubiegłego wieku w Europie Zachodniej obserwuje się tendencje do zwiększania uprawnień niższych szczebli sektora finansów publicznych. Początkowo było to spowodowane m.in. pojawieniem się kryzysu strukturalnego na Zachodzie. Państwo zaczęło przetrzucać część swoich uprawnień na niższe szczeble z powodu zmniejszających się możliwości finansowych i spadku skuteczności działania. Nasilił się również oddolny nacisk społeczności lokalnych domagających się wzrostu samorządności. Wreszcie kompleksyfikacja zjawisk gospodarczych ujawniła coraz większą nieskuteczność państwa w rozwiązywaniu problemów.

Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego jest silnie związana z przyjętym w danym kraju modelem organizacji terytorialnej. W zależności od ukształtowanego systemu powiązań i relacji z organami władzy centralnej przyjęto w poszczególnych krajach pewien zakres gwarancji zapewniających określony status niezależności. Wspomniane gwarancje mogą mieć charakter zewnętrzny i wewnętrzny. Gwarancje zewnętrzne związane są z przyjętymi międzynarodowymi konwencjami, do których przestrzegania zobowiązało się dane państwo. Natomiast gwarancje wewnętrzne wynikają z aktów prawnych przyznających społecznościom regionalnym i lokalnym określone kompetencje, zakres zadań, prawa i obowiązki¹.

¹ W. Miemiec, *Europejska karta samorządu terytorialnego jako zespół gwarancji samodzielności finansowej gmin – wybrane zagadnienia teoretyczno-prawne*, w: *Funkcjonowanie samorządu teryto-*

Samodzielność dochodową można rozumieć jako prawo do decydowania o źródłach i wysokości środków gromadzonych przez władze samorządu lokalnego.

W Europie kwestie dotyczące samodzielności jednostek samorządu terytorialnego pojawiły się po II wojnie światowej, a ich efektem było powstanie Unii Burmistrzów, a następnie Unii Gmin Europy, która w latach 50. przyjęła deklarację wolności gmin europejskich. Wolność gmin rozumiano jako zdolność samodzielnego działania i oparcia się wpływom władzy centralnej².

Lata 70. przyniosły silne tendencje do unifikowania współpracy gospodarczej między państwami Europy, co zaowocowało utworzeniem Unii Europejskiej w 1993 r. Unifikacja Europy nie dotyczyła jednak tylko spraw gospodarczych. Ujednolicenie kwestii legislacyjnych związanych z samorządem terytorialnym zostało utworzone przez Światową Deklarację Samorządu Terytorialnego, uchwaloną na XXVII Światowym Kongresie Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych w dniach 22–26 września 1985 r. w Rio de Janeiro. Deklaracja ta stanowi, iż „samorząd lokalny oznacza prawo i powinność władz lokalnych do lokalnego regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra społeczności lokalnej” (art. 2 ust. 1) oraz „zarówno zasada samorządu lokalnego, jak i podstawowe kompetencje władz lokalnych powinny zostać zapisane w konstytucji lub ustalone w drodze ustawowej” (art. 1 i art. 3 ust. 3)³.

2. Podział terytorialny we Francji

Francja jako państwo unitarne stanowi przykład ewolucyjnego przechodzenia od regionalizacji do samorządności. Odzwierciedlenie obecnej sytuacji dotyczącej podziału administracyjnego przedstawia tabela 1. Dopiero w 1986 r. nadano regionom status społeczności lokalnych wraz z przeprowadzeniem wyborów powszechnych i bezpośrednich do rad regionalnych. Same regiony pod nazwą regionów programowania powstały w 1956 r. W 1972 r. istniały już jako regiony ze statusem publicznych zakładów regionalnych mających osobowość prawną, ale bez pochodzących z wyboru własnych władz⁴. Regiony nie stały się wtedy podmiotem samorządu terytorialnego, były tylko konstrukcją prawną określoną jako decentralizacja funkcjonalna (kompetencje organów regionu były ściśle zapisane w ustawach).

rialnego – diagnoza i perspektywy, red. S. Dolata, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1997, s. 203–204.

² Tamże, s. 204.

³ B. Dolnicki, *Czy polskie ustawodawstwo samorządowe odpowiada standardom europejskim?*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 9, s. 11.

⁴ I. Pietrzyk, *Regionalizacja w krajach Unii Europejskiej*, w: *Strategiczne problemy rozwoju regionalnego w procesie integracji europejskiej*, red. Z. Mikołajewicz, Uniwersytet Opolski – PTE Oddział w Opolu, Opole 1995, s. 153–162.

Tabela 1. Społeczności terytorialne i ich ugrupowania (w liczbach) w 1990 r.

1. Społeczności terytorialne	
Gminy	36 763
w tym: Francja metropolitalna	36 551
Departamenty zamorskie (DOM)	113
terytoria zamorskie (TOM)	99
Departamenty	100
w tym: Francja metropolitalna	96
Departamenty zamorskie (DOM) (Gwadelupa, Martynika, Gujana, Reun-ion)	4
Regiony	26
w tym: Francja metropolitalna	22
regiony zamorskie (ROM) będące zarazem departamentami	4
Społeczności lokalne o statusie specjalnym (Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon)	2
Terytoria zamorskie (TOM) (Nowa Kaledonia, Polinezja Francuska, Ziemie Południowe, Antarktyda Francuska, Wallis-et-Futuna)	4
2. Zakłady publiczne terytorialne grupujące społeczności terytorialne	
Wspólnoty miejskie	9
Dystrykty (15 maja 1993)	286
Syndykaty (1 września 1991)	18 058

Źródło: *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, red. J. Jeżewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 152.

Czynniki historyczne i dziedzictwo kulturowe doprowadziły do powstania we Francji gmin, które nadają terytorium francuskiemu niepowtarzalny charakter. W 2008 r. Francja była podzielona na 36 781 gmin. Gminy cechują się dużym rozdrobnieniem, zróżnicowaniem pod względem liczby mieszkańców i pod względem rozwoju gospodarczego oraz jednolitym statusem prawnym pochodzącym jeszcze z czasów Rewolucji (tabela 2).

Tabela 2. Podział gmin metropolitalnych według liczby ludności

Gminy klasyfikowane według liczby mieszkańców	Liczba gmin w %	Ludność grupowana według poziomów klasyfikacji
0 do 699	25 792 (70,8%)	6 984 603
700 do 1 999	6 621 (18,2%)	7 584 091
2 000 do 4 999	2 402 (6,6%)	7 308 516
5 000 do 9 999	817 (2,2%)	5 588 695
10 000 do 19 999	412 (1,1%)	5 693 608
20 000 do 49 999	285 (0,8%)	8 702 912
50 000 do 99 999	68 (0,2%)	4 503 062
100 000 do 299 999	31 (0,1%)	4 752 294
300 000 i więcej	5	4 178 858
Całość metropolii	36 433 (100%)	55 296 639

Źródło: *Cahiers Français*, „La Documentation Française” 1989, nr 239, s. 13, za: *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach...*, dz. cyt., s. 162.

Liczebność gmin francuskich wyróżnia je na arenie europejskiej. Liczba ta zmienia się często, jednak w niewielkim stopniu, na przykład w 1982 r. istniały 36 433 gminy, w 1989 r. – 36 757, w 1993 r. – 36 559, w tym około 80% gmin ma poniżej 1000 mieszkańców⁵.

Oprócz różnic w skali zaludnienia, trzeba zwrócić uwagę na niewielki potencjał gospodarczy małych gmin, które nie są w stanie korzystać z prawnie przyznanej im samodzielności. Każdą społeczność gminną łączy jednak przywiązanie do tradycji, lokalnej historii czy kultury, ponieważ według J. Rivero „bardzo rzadkie są skupiska mieszkańców, które pojawiły się po wiekach średnich; większość sięga swymi początkami czasów znacznie dawniejszych, często rzymskich lub nawet przedrzymskich”⁶.

3. Rola gminy we francuskim sektorze finansów publicznych

Obecny status gminy otrzymały dzięki ustawie z 5 kwietnia 1884 r., tzw. wielkiej ustawie gminnej, której założenia znalazły się w kodeksie gmin z 1977 r. Według tej regulacji gmina stanowi okręg lokalnej samorządności, okręg wyborczy, jednostkę podziału administracyjnego państwa, okręg administracji państwa, który realizuje część zadań o wymiarze lokalnym przez swoich przedstawicieli.

Do podstawowych zadań gminy należy:

- tworzenie służb publicznych dla zaspokajania interesu gminy,
- utrzymywanie szkół podstawowych,
- opracowywanie pod kontrolą prefekta planów zagospodarowania gruntów,
- tworzenie bibliotek i muzeów,
- budownictwo mieszkaniowe, inne zadania wynikające z prawa budowlanego,
- transport lokalny,
- służba zdrowia.

Francuski kodeks gmin powierza zarządzanie gminą dwóm organom: zgromadzeniu uchwałodawczemu w postaci rady gminy oraz organowi wykonawczemu, którym jest mer.

We Francji do kompetencji rady gminy należą wszystkie sprawy lokalne, które nie są zastrzeżone do wykonywania przez administrację rządową lub pozostałe szczeble, czyli departamenty i regiony. Do rady gminy należy⁷:

- organizacja gminnych służb publicznych,
- zarządzanie własnością gminy,
- organizowanie rynku pracy w gminie,
- zapewnienie ładu i porządku publicznego,
- zatwierdzanie budżetów rocznych,

⁵ *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach...*, dz. cyt., s. 161.

⁶ Tamże.

⁷ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Zakamycze, Kraków 1999, s. 216.

- reprezentowanie gminy w zakładach publicznych działających na jej terenie,
- utrzymywanie dróg gminnych.

Funkcja mera jest funkcją honorową (często łączoną z mandatem członka parlamentu). Mer wraz ze swoimi zastępcami tworzy magistrat (*municipalité*). Mer stanowi władzę wykonawczą w gminie, a jego zastępcy są upoważnieni do podejmowania decyzji tylko za zgodą mera. Mer zostaje wybrany przez radę z jej grona bezwzględną większością głosów (która musi zostać osiągnięta w jednej z dwóch tur głosowania, w przeciwnym razie w trzeciej turze następuje wybór mera zwykłą większością głosów), w głosowaniu tajnym, w obecności ustawowego składu rady, podczas pierwszych obrad zwołanych po wyborach⁸.

Mer jest również przedstawicielem państwa w gminie. Przy współpracy rady mer wykonuje następujące funkcje⁹:

- a) przygotowywanie i wykonywanie uchwał rady gminnej oraz przewodniczenie jej obradom,
- b) wykonywanie określonych kompetencji rady na podstawie udzielonego przez nią upoważnienia,
- c) kompetencje własne m.in.: władztwo personalne (zatrudnianie i kierowanie personelem administracyjnym), władztwo policyjne (zapewnienie spokoju i bezpieczeństwa publicznego w gminie),
- d) wykonywanie w charakterze przedstawiciela państwa funkcji zleconych z zakresu administracji rządowej dotyczących: spraw związanych ze stanem cywilnym, przeprowadzania wyborów, legalizacji podpisów, poboru do wojska, prowadzenia urzędu śledczego itd.

B. Dolnicki wskazuje na ważną cechę francuskiego prawa samorządowego, w którym „nie występują w zasadzie elementy demokracji bezpośredniej w postaci referendum, czy zgromadzenia mieszkańców. Jednakże zaobserwować można rosnącą liczbę gmin, które w swej działalności uwzględniają sondaże opinii publicznej, jako swego rodzaju postać bezpośredniego oddziaływania obywateli na administrację”¹⁰.

Ustawa z dnia 2 marca 1982 r. zniósła nadzór administracyjny i finansowy nad gminą, zastępując go szeroko rozumianą kontrolą legalności. Kontrola stała się kontrolą *a posteriori*, czyli nie wstrzymuje wejścia w życie aktu prawnego wydanego przez organ gminy, ale kontroluje jego zgodność z prawem.

Do organów sprawujących kontrolę należy trybunał administracyjny, w wyspecjalizowanym zakresie regionalna izba obrachunkowa, a prefekt departamentu sprawuje bezpośrednią kontrolę wstępną legalności aktu wydanego przez władze gminy. W razie stwierdzenia przez prefekta niezgodności z prawem wydanego aktu, w ciągu dwóch miesięcy od otrzymania aktu, prefekt wnosi skargę do sądu admini-

⁸ Tamże, s. 217.

⁹ Tamże, s. 218.

¹⁰ B. Dolnicki, *Przemiany ustrojowe samorządu gminnego w Europie Zachodniej*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 12, s. 73.

stracyjnego, jednocześnie informując o tym fakcie organy gminy. Wniesienie skargi do trybunału nosi nazwę skargi anulacyjnej, tzn. takiej, która żąda uchylecia aktu niezgodnego z prawem¹¹.

Przewodniczący trybunału w ciągu 48 godzin może zawiesić wykonanie aktu, jeśli mógłby on stanowić zagrożenie dla wolności publicznej lub indywidualnej. W razie oddalenia skargi anulacyjnej i odmowy zawieszenia aktu prefekt może się odwołać od decyzji trybunału do Rady Stanu w ciągu piętnastu dni.

Prefekt może również wnieść sprawę do trybunału na wniosek obywatela, co powoduje powtórne rozpatrzenie przez prefekta aktu uznanego poprzednio za prawidłowy.

4. Źródła dochodów gmin we Francji

Dochody gmin francuskich są podzielone na kilka kategorii, podobnie jak w przypadku gmin polskich:

- dochody z majątku gminy,
- dochody z usług (z użytkowania) dzielone między różne szczeble samorządowe związane z usługami socjalnymi, przemysłowymi czy handlowymi,
- podatki,
- dochody zewnętrzne, do których należą subwencje państwowe oraz od innych wspólnot samorządowych,
- pozostałe dochody (spadki, darowizny itd.).

Dochody z majątku nie są jednak często wystarczające, aby zaspokoić potrzeby społeczności lokalnych, dlatego budżety gminne są również zasilane przez dochody podatkowe, subwencje i dotacje. Jeśli chodzi o system podatków lokalnych, to został on uregulowany ustawami, natomiast samorządom pozostawiono możliwość decydowania o stopach podatkowych, ulgach, czy zwolnieniach od podatku.

Posiadając różnorodną gamę dochodów, władze gminy we Francji zdają sobie sprawę ze znaczenia systemu podatkowego, w którym podatki lokalne uważane są za najbardziej wydajne źródło dochodów samorządowych. Do głównych podatków lokalnych zalicza się obecnie:

- podatek gruntowy od terenów zabudowanych (*la taxe foncière sur les propriétés bâties*),
- podatek gruntowy od terenów niezabudowanych (*la taxe foncière sur les propriétés non bâties*),
- podatek lokalowy, mieszkaniowym (*la taxe d'habitation*),
- podatek zawodowy (*la taxe professionnelle*)¹².

¹¹ Przedmiotem skargi mogą być: akty jednostronne, uchwały rad gminnych, zarządzenia organów wykonawczych, indywidualne decyzje dotyczące nominacji pracowników samorządowych, zwłaszcza dotyczące ich kariery zawodowej, akty wydane przez mera w sprawie policji administracyjnej; akty dwustronne: kontrakty prawa publicznego dotyczące służb publicznych.

¹² Zgodnie z zapisami ustawy budżetowej na 2010 r., podatek zawodowy zostanie zniesiony od 2011 r. Najprawdopodobniej na jego miejsce zostanie wprowadzona składka gruntowa od przedsię-

Wspólnoty lokalne we Francji mają prawo do decydowania o wielkości obciążeń podatkowych na terenie ich gminy za pomocą głosowania rady gminnej, która otrzymała możliwość ustalania stawek podatkowych oraz pewnych zwolnień i ulg. Trzeba jednak zdawać sobie sprawę z nadzoru państwowego w postaci odgórnie ustalonych limitów odnoszących się do stawek podatkowych, które mają zapobiegać nadmiernym obciążeniom ustalonym samodzielnie przez gminy. Obciążenia te mogłyby powodować olbrzymie dysproporcje na terenie kraju. W celu ustalenia stawek przez radę gminy niezbędne staje się poznanie wartości podstawy opodatkowania czterech głównych podatków lokalnych, które są przekazywane przez organy podatkowe¹³ na początku marca ze względu na konieczność uchwalenia budżetu do końca tego miesiąca.

Przechodząc do pozostałych, wymienionych wyżej dochodów gmin, dochody z eksploatacji otrzymuje się z wykonywania usług komunalnych, do których należy m.in.: prowadzenie żłobków, stołówek, rzeźni miejskiej, wywóz śmieci itd. Dochody własne są reprezentowane także przez opłaty za parking, za korzystanie z dróg publicznych oraz dochody z najmu i dzierżawy.

Subwencje i dotacje stanowią ważny instrument w równoważeniu budżetu. Konieczność zasilania zewnętrznego stworzonego przez państwo jest nieodzowna, gdy inne źródła dochodów stają się niewystarczające do pokrycia wydatków budżetowych. Analogicznie jak w Polsce, transfery z budżetu państwa stanowią rodzaj rekompensaty dla straconych przez gminę dochodów najbardziej wydajnych pobieranych przez szczebel centralny. Do tradycyjnych dochodów zewnętrznych należą subwencje inwestycyjne oraz subwencje wspierające działalność gminy (np. subwencja wyrównawcza wspierająca gminy miejskie i wiejskie, w których potencjał fiskalny jest niewielki, ale występują wysokie obciążenia podatkowe gospodarstw domowych, a także subwencja ryczałtowa, której wielkość została uzależniona od liczby mieszkańców i wielkości gminy).

Pożyczki należą do przychodów, które pozwalają w szybkim tempie zrealizować szereg projektów inwestycyjnych, a także odsunąć w czasie spłatę środków przeznaczonych na inwestycje lokalne. Niestety, mimo uznania pożyczki za generator rozwoju ekonomicznego, przełożenie w czasie spłat zaciągniętych pożyczek powoduje obciążenie nimi przyszłych budżetów.

biorstw (*la cotisation foncière des entreprises*) oraz składka od wartości dodanej przedsiębiorstw (*la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises*).

¹³ Aparat fiskalny we Francji działa odrębnie od samorządu terytorialnego, a funkcję skarbnika pełni księgowy publiczny (podległy Dyrekcji Księgowości Publicznej stanowiącej agendę Skarbu Państwa), co jest wynikiem rozgraniczenia wymiaru (dokonywanego przez Dyrekcję Generalną Podatków) i poboru należności podatkowych (organy Księgowości Publicznej stanowią agendę Skarbu Państwa).

5. Samodzielność dochodowa gmin francuskich na tle innych państw Unii Europejskiej

O roli jednostek samorządu terytorialnego w sektorze finansów publicznych danego państwa decyduje udział dochodów i wydatków JST w stosunku do wielkości dochodów i wydatków budżetu państwa. Decentralizacja finansów publicznych opiera się na przekazaniu zadań i środków jednostkom samorządu terytorialnego, przy czym wielkość środków, jakimi mają dysponować samorzady powinna być adekwatna do realizowanych funkcji¹⁴.

Tabela 3. Dochody sektora lokalnego państw Unii Europejskiej w latach 1999–2008 (w % PKB)

Specyfikacja	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Austria	9,5	9,1	8,2	8,1	7,9	7,8	7,7	7,6	7,6	7,7
Belgia	6,5	6,2	6,3	6,6	6,9	6,6	6,7	6,6	6,7	6,7
Dania	32,3	31,8	32,4	32,8	33,7	33,6	33,2	33,6	32,3	33,2
Finlandia	18,0	18,0	17,7	18,4	18,7	18,7	19,0	19,2	19,1	20,0
Francja	9,9	9,9	9,8	10,1	10,3	10,6	10,7	10,8	10,8	10,9
Grecja	2,3	2,5	2,7	2,6	2,4	2,5	2,5	2,6	2,6	2,7
Hiszpania	6,2	6,1	5,9	5,9	5,8	5,9	6,0	6,3	6,3	6,0
Holandia	15,8	15,7	15,7	15,8	16,5	16,0	15,6	15,2	15,3	15,3
Irlandia	12,1	12,1	13,2	13,9	14,3	14,3	14,7	14,5	15,2	15,3
Luksemburg	5,7	5,7	5,8	6,0	5,8	5,5	5,0	4,9	5,0	5,1
Niemcy	7,6	7,6	7,2	7,1	6,9	7,0	7,2	7,4	7,5	7,5
Portugalia	6,0	5,6	5,9	5,9	5,7	5,9	6,0	6,0	6,0	6,1
Szwecja	24,7	24,0	24,5	24,7	25,0	24,7	25,1	24,8	24,7	25,2
W. Brytania	10,6	11,2	11,3	11,8	12,3	12,3	12,6	12,8	12,8	13,1
Włochy	13,4	13,9	14,5	14,1	14,5	14,5	14,7	14,5	15,2	15,3
Cypr	1,3	1,5	1,5	1,5	1,6	1,8	2,1	2,0	1,9	1,8
Czechy	9,2	9,1	9,7	10,6	12,8	12,4	11,8	11,7	11,6	11,4
Estonia	9,1	8,0	9,2	9,7	9,3	9,1	9,1	9,2	9,3	10,4
Litwa	b.d.	9,0	9,7	9,5	8,9	9,0	8,1	8,1	8,0	9,1
Łotwa	9,8	9,4	8,8	9,3	9,3	9,9	9,3	10,1	10,0	10,7
Malta	0,6	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6
Polska	13,6	12,9	13,6	13,1	12,5	12,9	13,1	13,4	13,4	14,0
Słowacja	2,8	3,0	2,9	3,9	7,2	6,9	6,7	6,3	6,0	5,4
Słowenia	8,4	8,5	8,6	8,5	8,6	8,6	8,6	8,6	8,3	8,5
Węgry	12,2	11,5	12,0	12,0	13,1	12,4	12,4	12,1	11,6	11,6
Bułgaria	7,5	7,5	6,4	7,7	6,2	7,2	6,2	7,0	7,2	7,2
Rumunia	4,1	4,6	6,6	6,4	6,9	6,8	7,0	8,3	9,3	8,9

Źródło: M. Jastrzębska, *Finanse sektora samorządowego na tle sektora finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej w latach 1999–2004*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 12, s. 19; <http://epp.eurosta.ec.europa.eu> (dostęp: 14.04.2010).

¹⁴ M. Jastrzębska, *Finanse sektora samorządowego na tle sektora finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej w latach 1999–2004*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 12, s. 6.

Jeśli chodzi o relację dochodów JST do dochodów całego sektora finansów publicznych, a także do produktu krajowego brutto, można zaobserwować, jakie tendencje decentralizacyjne występowały w poszczególnych krajach. Dane zawarte w tabelach 3, 4 i 5 potwierdzają obserwacje na temat stopnia decentralizacji w wybranych krajach europejskich.

W krajach Unii Europejskiej dochody JST w stosunku do PKB w latach 1999–2008 kształtowały się następująco:

- największy udział dochodów samorządowych w stosunku do PKB odnotowano w Danii i Szwecji (odpowiednio ok. 33 i 25% PKB w 2008 r.),
- wysoki poziom uzyskała także Finlandia (20% PKB w 2008 r.) i Holandia (średnio 15,8% PKB w całym badanym okresie),
- w Francji w 1999 r. dochody JST stanowiły 9,9% PKB, a w 2008 r. udział ten osiągnął wartość 10,9% PKB, co świadczy o stabilizacji źródeł dochodów w badanym okresie i sytuuje ten kraj pośrodku wszystkich pozostałych państw,
- w całym badanym okresie średnio najniższy udział dochodów samorządowych w stosunku do PKB wykazano w Grecji (od 2,3 do 2,7% PKB), na Cyprze (od 1,3 do 2,0% PKB) i na Malcie (od 0,6 do 0,8% PKB).

Wśród dochodów jednostek samorządu terytorialnego można wyróżnić podatki lokalne, dodatki do podatków, udziały w podatkach centralnych, dochody z majątku i praw majątkowych oraz transfery z budżetu centralnego w postaci subwencji i dotacji. W Unii Europejskiej istnieje duże zróżnicowanie, jeśli chodzi o rodzaje podatków lokalnych, jak i o sposób partycypacji samorządów w podatkach centralnych, dlatego przedstawione badania wybranych państw europejskich dotyczą ogólnego podziału środków między centralną władzę publiczną a samorząd.

O zakresie samodzielności finansowej decyduje nie tylko wielkość środków, jakimi dysponują jednostki samorządowe, ale przede wszystkim proporcje poszczególnych źródeł i dochody własne, wśród których istotne miejsce zajmują podatki lokalne, jak również udziały w podatkach centralnych. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego przykładą bardzo dużą wagę do podatków lokalnych oraz udziałów w podatkach centralnych, które powinny pokrywać połowę wydatków lokalnych. Jednakże ten warunek nie jest łatwy do spełnienia ze względu na¹⁵:

- zróżnicowanie dochodów poszczególnych wspólnot samorządowych, co wynika z warunków naturalnych, gospodarczych i infrastrukturalnych,
- konieczność realizacji potrzeb w zakresie infrastruktury komunalnej i socjalnej społeczności lokalnych,
- niemożność pełnego sprywatyzowania usług komunalnych i socjalnych.

Wpływ samorządu terytorialnego na sposób nakładania podatków lokalnych może być ograniczony wymogami ustawowymi. Rzadko można znaleźć przypadki, w których dana wspólnota samorządowa w pełni samodzielnie decyduje o nałożeniu

¹⁵ D. Letko, *Samodzielność finansowa gmin*, Zeszyty Naukowe WSBiF w Bielsku-Białej, t. 2, nr 5, Bielsko-Biała 1998, s. 67.

podatku. Ograniczenia, jakie mogą się pojawić przy nakładaniu podatków lokalnych dotyczą:

- podstawy opodatkowania,
- stawek podatkowych,
- ulg i zwolnień.

Tabela 4. Dochody szczebla lokalnego z podatków lokalnych państw Unii Europejskiej w latach 1999–2004 (w % PKB)

Specyfikacja	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Austria	5,1	5,0	5,1	4,9	4,7	4,6
Belgia	2,2	1,9	2,1	2,2	2,4	2,3
Dania	16,3	16,5	17,0	17,1	17,0	16,9
Finlandia	10,1	10,3	10,1	9,8	9,4	9,2
Francja	4,6	4,3	4,1	4,1	4,2	4,6
Grecja	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Hiszpania	3,1	3,1	3,0	2,9	2,8	3,1
Holandia	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5
Irlandia	0,7	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7
Luksemburg	2,3	2,3	2,3	2,5	2,4	2,0
Niemcy	2,9	2,9	2,7	2,6	2,6	2,8
Portugalia	2,1	2,1	2,0	2,1	2,0	2,3
Szwecja	15,4	15,2	15,7	16,0	16,4	16,3
W. Brytania	1,4	1,5	1,5	1,6	1,7	1,7
Włochy	5,3	6,0	6,2	6,4	6,7	6,5
Cypr	0,5	0,4	0,5	0,4	0,4	0,5
Czechy	4,3	4,1	3,9	4,4	4,5	4,7
Estonia	5,0	4,5	4,3	4,2	4,3	4,3
Litwa	6,6	6,1	5,7	2,8	2,6	2,8
Łotwa	5,1	5,0	4,9	4,9	5,1	5,1
Malta	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Polska	3,9	3,5	3,4	3,3	3,0	4,3
Słowacja	1,6	1,4	1,5	1,5	1,6	1,5
Słowenia	2,8	2,8	2,9	2,9	3,0	3,0
Węgry	3,8	3,8	4,0	4,1	4,4	4,6

Źródło: *Structures of the taxations systems in the European Union*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2006.

Wymienione wyżej elementy techniki podatkowej mogą zostać odgórnie ustalone ustawą. Jeśli chodzi o stawki podatkowe, najczęściej spotyka się górne ograniczenie stawek, zatem jednostka samorządu terytorialnego może dowolnie kształtować stopę podatkową poniżej określonego poziomu (zdarzają się czasami także dolne ograniczenia, wtedy swoboda decyzyjna zostaje ograniczona do określonych przedziałów). Należy podkreślić, że przyjęte ograniczenia nie muszą być odbierane w sposób negatywny. Najczęściej ustawodawca zostawia samorządom pewien zakres

swobody decyzyjnej, biorąc jednak pod uwagę równomierne rozłożenie ciężaru podatkowego między jednostki tego samego szczebla i ochronę przed nadmiernym fiskalizmem.

Jeśli chodzi o kraje Unii Europejskiej, udział podatków gromadzonych przez samorządy w stosunku do PKB w latach 1999–2004 był bardzo zróżnicowany (tabela 4). Podobnie jak w przypadku ogółu dochodów lokalnych największy udział podatków w PKB na szczeblu lokalnym zanotowano w Danii i Szwecji – ponad 16% PKB. Najmniej wpływów z tytułu podatków można zaobserwować na szczeblu lokalnym w Grecji, Irlandii i na Cyprze – mniej niż 1% PKB. Wynika to z faktu, iż Irlandia jest państwem bardzo scentralizowanym i, podobnie jak w Grecji i na Cyprze, budżet państwa otrzymuje istotny udział z tytułu wpływów podatkowych. Francja, ze wskaźnikiem dochodzącym do 4,6% PKB, znów usytuowała się na średnim poziomie wśród badanych krajów.

Tabela 5. Wskaźniki samodzielności dochodowej jednostek samorządu terytorialnego (w %)

	Udział dochodów lokalnych względem PKB	Udział dochodów lokalnych do dochodów sektora finansów publicznych ogółem	Udział dochodów podatkowych samorządów w stosunku do ich dochodów ogółem	Udział dotacji i subwencji dla samorządów w stosunku do ich dochodów ogółem
Belgia (1998)	16,6	33,2	78,5	18,4
Dania (1999)	30,7	43,8	51,4	40,4
Francja (1997)	10,0	18,7	47,0	34,0
Hiszpania (1997)	15,7	18,2	37,1	54,0
Holandia (1997)	13,0	23,2	9,6	76,0
Szwecja (1999)	21,1	30,6	75,0	19,5
W. Brytania (1998)	9,9	21,4	14,0	72,6
Włochy (1999)	12,0	22,1	33,8	52,6
Czechy (1999)	8,6	20,8	47,7	16,0
Estonia (1999)	7,8	22,1	68,4	22,5
Litwa (1999)	7,3	22,8	91,0	4,1
Łotwa (1999)	10,8	26,0	56,0	23,6
Polska (1999)	12,0	28,8	24,5	51,3
Słowacja (2000)	2,4	5,6	67,1	12,0
Słowenia (2000)	5,3	12,4	58,5	23,3
Węgry (1999)	11,1	26,7	33,0	50,0
Bułgaria (2000)	7,3	16,9	46,3	39,9
Rumunia (2000)	4,4	12,9	69,7	16,5

Źródło: *Decentralization: Trends, perspectives and issues at the threshold of EU enlargement*, Ministry of the Interior and Health, Copenhagen 2003, s. 34–35.

Najwyższy udział dochodów podatkowych JST do ich dochodów ogółem występuje na Litwie (91% w 1999 r.), w Belgii (78,5% w 1998 r.), Szwecji (75% w 1999 r.),

Estonii (68,4% w 1999 r.), Rumunii (69,7% w 2000 r.) i na Słowacji (67,1% w 2000 r.). Jednocześnie udziały tych państw we wpływach z tytułu dotacji i subwencji, w większości przypadków, kształtują się poniżej 20%. Na Litwie udział ten wynosi zaledwie 4,1%. We Francji udział dochodów podatkowych w dochodach ogółem przewyższał tylko o 7 pkt. procentowych udział subwencji i dotacji, co świadczy o istotnym uzależnieniu finansowym szczebla lokalnego od wpływów zewnętrznych (tabela 5).

6. Podsumowanie

Samorząd terytorialny w krajach Unii Europejskiej nie jest instytucją statyczną. Liczne zmiany dotyczące jego struktury, podziału obowiązków między władzą centralną a samorządową, a co za tym idzie konieczność wprowadzania nowych rozwiązań w sposobie pozyskiwania i wydatkowania środków finansowych na poziomie lokalnym i regionalnym, stanowią potwierdzenie ewolucji struktur samorządowych i ich wzrastającego znaczenia w całym systemie finansów publicznych.

Pomimo różnorodnej gamy dochodów we francuskich gminach, podatki lokalne uważane są za najbardziej wydajne źródło dochodów samorządowych. Wspominając o wydajności podatkowej, łączy się ją we Francji od razu z sytuacją ekonomiczną związaną między innymi z zatrudnieniem (w przypadku podatku zawodowego spadek popytu na siłę roboczą uwidacznia się między innymi w spadku dochodów z tego podatku, którego jedną z części podstawy opodatkowania jest właśnie wielkość wynagrodzenia wypłacanego przez przedsiębiorstwo) oraz inwestycjami (zachęta do nowych inwestycji wyraża się często poprzez interesujące ulgi i zwolnienia dla przedsiębiorstw uiszczających podatek zawodowy na określony czas). Analiza struktury dochodów gminnych prowadzi jednak do wniosku, że dochody zewnętrzne, w postaci subwencji i dotacji, stanowią konieczne uzupełnienie źródeł podatkowych w celu zaspokojenia potrzeb lokalnych.

Literatura

1. *Decentralization: Trends, perspectives and issues at the threshold of EU enlargement*, Ministry of the Interior and Health, Copenhagen 2003.
2. Dolnicki B., *Czy polskie ustawodawstwo samorządowe odpowiada standardom europejskim?*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 9.
3. Dolnicki B., *Przemiany ustrojowe samorządu gminnego w Europie Zachodniej*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 12.
4. Dolnicki B., *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Zakamycze, Kraków 1999.
5. Jastrzębska M., *Finanse sektora samorządowego na tle sektora finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej w latach 1999–2004*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 12.
6. Letko D., *Samodzielność finansowa gmin*, Zeszyty Naukowe WSBiF w Bielsku-Białej, t. 2, nr 5,

Bielsko-Biała 1998.

7. Miemiec W., *Europejska karta samorządu terytorialnego jako zespół gwarancji samodzielności finansowej gmin – wybrane zagadnienia teoretyczno-prawne*, w: *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – diagnoza i perspektywy*, red. S. Dolata, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1997.
8. Pietrzyk I., *Regionalizacja w krajach Unii Europejskiej*, w: *Strategiczne problemy rozwoju regionalnego w procesie integracji europejskiej*, red. Z. Mikołajewicz, Uniwersytet Opolski – PTE Oddział w Opolu, Opole 1995.
9. *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, red. J. Jeżewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999.
10. *Structures of the taxations systems in the European Union*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2006.
11. <http://epp.eurosta.ec.europa.eu>

FISCAL AUTONOMY OF THE FRENCH COMMUNES

Summary: Communes are the lowest level of administrative division in France. Their number constitutes a distinctive feature in the European Union. Despite enormous differences also in population, each of the communes possesses the same structure of local authorities: a mayor and a municipal council who jointly manage the commune. In the paper the author tries to present the system of taxes, subsidies and special grants, which are gathered on the local level. Revenues division between national and local government could have a vertical or horizontal form. The first one acts as a division between national government and particular levels of local administration. The second one is created in the area of the same administrative unit. Sometimes horizontal form completes the vertical system.