

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego
Sąd Apelacyjny w Szczecinie
Prokuratura Apelacyjna w Szczecinie
Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie

ACTA IURIS STETINENSIS 5



ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO NR 812

Szczecin 2014

Komitet Redakcyjny

dr hab. Zbigniew Kuniewicz prof. US – Dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego
Ryszard Iwankiewicz – Prezes Sądu Apelacyjnego w Szczecinie
Grzegorz Jankowski – Prezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie
Józef Skoczeń – Prokurator Apelacyjny
Maciej Żelazowski – Sędzia Sądu Apelacyjnego w Szczecinie, Wiceprezes Sądu Apelacyjnego w Szczecinie
Arkadiusz Windak – Sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie, Przewodniczący II Wydziału
Tadeusz Kulikowski – Zastępca Prokuratora Apelacyjnego
dr hab. Marek Andrzejewski prof. US – Redaktor naukowy
Szymon Slotwiński – Sekretarz redakcji

Rada Naukowa

prof. dr hab. Roman Hauser – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu | prof. dr hab. Andrzej Jakubecki – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie | prof. dr hab. Andrzej Marciniak – Uniwersytet Łódzki | prof. dr hab. Mirosław Nazar – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie | prof. dr hab. Zbigniew Ofiarski – Uniwersytet Szczeciński | dr hab. Adam Olejniczak prof. UAM – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu | dr hab. Lech Paprzycki – Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie | prof. dr hab. Władysław Rozwadowski – Uniwersytet Szczeciński | prof. dr hab. Tadeusz Smyczyński – Uniwersytet Szczeciński, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk | prof. dr hab. Roman Wieruszewski – Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk | prof. dr hab. Bronisław Ziemanin – Uniwersytet Szczeciński | Rosario Sapienza, Full Professor of International and European Law – The University of Catania School of Law | Ashok R. Patil, Prof. dr L.L.M., Ph.D. – National Law School of India University, Bangalore, Karnataka State (India) | Fursa Svetlana Yaroslavovna, prof. dr hab. honoured lawyer of Ukraine | Henry Zhu hao Wang, Assistant Professor – China University of Political Science and Law | Prof. habil. dr. Vytautas Nekrošius – Uniwersytet Wileński | Dr John Sorabji – University College, London | José García-Añón, Ph.D. in Law, Full Professor, School of Law – University of València (Spain) | Terekhova Lydia, Professor, Doctor of Law, Omsk state University, Faculty of Law | Masahiko Omura, Doctor of Law, Professor at Chuo University Law School (Tokyo, Japan) | Elena Kudryavtseva, Professor, Law Faculty of Moscow State University | Alexandre Freitas Câmara, Professor Emeritus and Head of Civil Procedure Department at Rio de Janeiro Judicial School | Jayesh Rathod, Associate Professor of Law – American University Washington College of Law | Rett R. Ludwikowski, Ph.D., Professor of Law, Columbus School of Law – The Catholic University of America | Lilia Abramchik, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor – Yanka Kupala State University of Grodno (Belarus)

Lista recenzentów znajduje się na stronie internetowej zeszytu naukowego | <http://wpiaus.pl/actaiuris>

Redaktor naukowy | dr hab. Marek Andrzejewski prof. US

Redaktor tematyczny | Szymon Slotwiński

Redaktor językowy | Elżbieta Blicharska

Korektor | Joanna Grzybowska

Skład komputerowy | Iwona Mazurkiewicz

**Publikacja została wydana dzięki wsparciu finansowemu
Sądu Apelacyjnego w Szczecinie, Prokuratury Apelacyjnej w Szczecinie,
Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie**

Wersja papierowa jest wersją pierwotną

Pełna wersja publikacji <http://wpiaus.pl/actaiuris>

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne online w międzynarodowej bazie danych
The Central European Journal of Social Sciences and Humanities
<http://cejsh.icm.edu.pl>

© Copyright by Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2014

ISSN 1640-6818 | ISSN 2083-4373

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

Wydanie I. Ark. wyd. 25,0. Ark. druk 28,3. Format B5. Nakład 194 egz.

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
-------------	---

ORZECZNICTWO SĄDÓW SZCZECIŃSKICH

Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 10 lipca 2013 r., sygn. akt II S 23/13	11
Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 30 listopada 2012 r., sygn. akt I ACz 813/12	15
Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 28 lutego 2013 r., sygn. akt II AKa 12/13	29
Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 15 maja 2012 r., sygn. akt III AUa 106/12	37
Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 15 grudnia 2011 r., sygn. akt III AUa 385/11	47
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 8 lutego 2012 r., sygn. akt I SA/Sz 881/11	53

KOMENTARZE

DO ORZECZEŃ SĄDÓW SZCZECIŃSKICH

Jan Andrzejewski – Głosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 31 października 2012 roku, sygn. akt I ACA 446/12	81
Joanna Szyjewska-Bagińska – Głosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 6 marca 2013 roku, sygn. akt II SA/Sz 149/13	93

PRAWO KARNE

Mariusz Nawrocki – O (nie)możności łączenia w czyn ciągły zachowań o tożsamej podstawie normatywnej	111
Michał Peno – Współczesne koncepcje uzasadnienia karania (zarys typologii)	129
Adam Wróbel – Pozorny (pomijalny) zbieg przepisów przestępstwa i wykroczenia.....	155

PRAWO CYWILNE

Anna Urbańska-Lukaszewicz – Przenoszenie nieruchomości z majątku wspólnego małżonków do majątku osobistego w świetle orzecznictwa i poglądów doktryny.....	171
Ewa Szubert – Stwierdzenie nabycia spadku – uwagi na temat możliwości wzruszenia prawomocnego postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku oraz zarejestrowanego aktu poświadczenia dziedziczenia.....	193
Szymon Słotwiński – Intertemporalne aspekty kompensacji negatywnych przeżyć pośrednio pokrzywdzonych w orzecznictwie Sądu Najwyższego	213

PRAWO ADMINISTRACYJNE

Marek Górski – Nowe regulacje prawne w zakresie ochrony jakości powietrza – monitoring i przywracanie wymaganego stanu jakości powietrza	233
Kornelia Łuczejko – Dane osobowe w internecie – wybrane zagadnienia administracyjnoprawne	247
Przemysław Zdyb – Postępowanie sadowoadministracyjne w przedmiocie skargi na odmowę udzielenia informacji prasie	263
Radosław Ulanowski, Jan Uniejewski – Zasady postępowania egzekucyjnego w administracji a zasada proporcjonalności	279

Agnieszka Lasecka – Legalizacja obiektu wybudowanego w warunkach samowoli budowlanej a legalizacja obiektu wybudowanego na podstawie nieważnego pozwolenia na budowę.....	299
Jarosław Marczak – Prowincje jako forma samorządu lokalnego w Hiszpanii.....	321
Anna Barczak – Procedury ocen oddziaływania na środowisko	353
Katarzyna Święch-Kujawska – Związki rodzinne a zwolnienia w podatku od spadków i darowizn.....	377
Paweł Mańczyk – Pobór podatku od nieruchomości oraz opłaty targowej, miejscowej, uzdrowskiej i od posiadania psów w drodze inkasa na przykładzie wybranych gmin województwa zachodniopomorskiego.....	393
Ewa Kowalewska – Rola banku centralnego w utrzymaniu stabilności systemu finansowego.....	407
Wojciech Bożek – Glosa do orzeczenia Głównej Komisji Orzekającej z dnia 17 maja 2012 roku BDF1/4900/45/44/12/1149	423

VARIA

Małgorzata W. Greßler – Uwagi o wolności wyboru zawodu w prawie niemieckim	435
---	-----

Jarosław Marczak*

Uniwersytet Łódzki

PROWINCJE JAKO FORMA SAMORZĄDU LOKALNEGO W HISZPANII

Streszczenie

Artykuł poświęcono średniemu szczeblowi samorządu terytorialnego w Hiszpanii – prowincjom. Są one odpowiednikiem polskich powiatów, jednak więcej je różnicuje niż upodabnia. Hiszpański samorząd terytorialny, w tym prowincje, jest mało znany. W artykule więc przedstawiono uwarunkowania ustrojowe tego szczebla samorządu, pozycję w hierarchii samorządu terytorialnego w Hiszpanii oraz jego gospodarkę finansową.

Hiszpania podzielona jest na 50 prowincji, a niektóre z nich są równocześnie wspólnotami autonomicznymi (regionami), cztery prowincje mają specjalny status ekonomiczny – tzw. *foral*, a w trzech innych gospodarka finansowa różni się w pewnych obszarach od pozostałych prowincji, opartych na tzw. zasadzie *común*. W artykule wskazano także na specyfikę samorządu lokalnego na terytoriach wyspiarskich: Balearach i Wyspach Kanaryjskich, które nie mają odpowiednika w polskim samorządzie lokalnym.

Kluczowymi zagadnieniami dla jednostek samorządu terytorialnego są ich samodzielność oraz gospodarka finansowa, które umożliwiają wykonywanie przypisanych im zadań publicznych. W artykule przedstawiono, w miarę szczegółowo, zarówno dochody, jak i wydatki prowincji oraz obowiązujące ich klasyfikacje.

* E-mail: marczak.jaroslaw@gmail.com.

Przedstawione zagadnienia przybliżają rozwiązania stosowane w Hiszpanii i mogą stanowić odniesienie do dyskusji o polskim samorządzie terytorialnym, zwłaszcza o pozycji polskich powiatów.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, samorząd lokalny, prowincje, Hiszpania, gospodarka finansowa prowincji

Samorząd terytorialny w Hiszpanii jest trójszczeblowy. Podstawową jednostką jest gmina (*el municipio*), następnie – prowincja (*la provincia*), a na szczeblu regionalnym – wspólnota autonomiczna (*la comunidad autónoma*). Wydaje się, że struktura administracyjna jest podobna do polskiej. W rzeczywistości jest bardziej skomplikowana i to prawie we wszystkim. Najwięcej miejsca w literaturze hiszpańskiej poświęca się wspólnotom autonomicznym, bowiem to na nich zasada się cały ustrój państwa¹. Z tego też względu określa się Hiszpanię jako państwo autonomii². Samorząd lokalny w Hiszpanii – nazywany korporacją

¹ Wymienieni dalej autorzy są zarówno reprezentantami doktryny, jak i finansów publicznych. Jednym z najwybitniejszych reprezentantów łączących zarówno kwestie finansowe, jak i prawne, uznawany za ojca współczesnych hiszpańskich finansów publicznych, był E. Fuentes Quintana. W 2009 r. poświęcono mu monografię: *Siempre la Hacienda Pública. Ensayos en homenaje al profesor Enrique Fuentes Quintana*, Fundación Caixa Galicia, Civitas-Thomson Reuters, Navarra 2009; A. García Rico, *La financiación de las comunidades autónomas*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca 1999; A.M. García-Moncó, *Autonomía financiera de las comunidades Autónomas*, Editorial Lex Nova, Valladolid 1996; A. Castells, *Hacienda autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*, Ariel Economía, Barcelona 1988; *Los aspectos clave de la financiación autonómica a debate*, vva., Institut d'Economia de Barcelona, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona 2001; *La financiación de las comunidades autónomas: Políticas tributarias y solidaridad interterritorial*, red. N. Bosch. J.M. Dúran, Publicacions i Edicions, Universitat de Barcelona, Barcelona 2005; F. Casana Merino, *La autonomía financiera de las comunidades autónomas en materia de gasto público*, Civitas, Thomson Reuters, Navarra 2009; *El nuevo modelo de financiación autonómica*, dir. J. Salinas Jiménez, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 2002; J. García Morillo, P. Pérez Tremps, J. Zornoza Pérez, *Constitución y financiación autonómica*, Tirant lo Blanch, Valencia 1998; J. Lasarte, *Financiación autonómica. Dos estudios*, Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia, Editorial Comares, Granada 2004; J.C. Tejedor Bielsa, *La garantía constitucional de la unidad del ordenamiento en el estado autonómico: competencia, prevalencia y supletoriedad*, Civitas, Madrid 2000.

² W art. 2 Konstytucji Hiszpańskiej stwierdza się: „Konstytucja opiera się na nierozdzielnej jedności Narodu hiszpańskiego, ojczyźnie wspólnej i niepodzielnej wszystkich Hiszpanów oraz przyznaje i gwarantuje prawo do autonomii narodom i regionom, które go [naród – dop. J.M.] tworzą i solidarności między nimi wszystkimi”. (tłum. J.M.) To prawo znalazło swoje rozwinięcie w art. 143.1, dotyczącym tworzenia wspólnot autonomicznych. Znaczący dorobek publikacyjny (przyczone przykłady w przypisie 1) poświęcony finansom publicznym tak w odniesieniu do kwestii prawnych, jak i ekonomicznych, dotyczy właśnie funkcjonowania Hiszpanii jako państwa

cjami lokalnymi (*las corporaciones locales* – CCLL) – tworzą gminy i prowincje. Gminom poświęca się w literaturze znacznie mniej miejsca niż wspólnotom autonomicznym, ale to one związane są z zaspokajaniem podstawowych potrzeb ludności³. Najmniej znane są prowincje. Chociażby z tego powodu uzasadnione jest poświęcenie im uwagi. Między gminami a prowincjami nie istnieją żadne relacje pod- i nadrzędności. Między wspólnotami autonomicznymi a samorządem lokalnym natomiast zauważalna jest pewna nadrzędność tych pierwszych, co wynika z zadań i kompetencji, które Konstytucja hiszpańska przyznała wspólnotom autonomicznym.

1. Charakterystyka prawno-organizacyjna prowincji

Regulacje dotyczące prowincji zawiera Konstytucja Hiszpanii z 1978 roku. Podobnie jak gminom, prowincjom poświęcono bardzo niewiele miejsca, preferując wspólnoty autonomiczne. Część VIII Konstytucji *O organizacji terytorialnej państwa* ma trzy rozdziały. Rozdział pierwszy zawiera w trzech artykułach zasady ogólne, dotyczące wszystkich szczebli. Podkreśla się, że wszystkie jednostki samorządowe mają samodzielność w realizowaniu własnych spraw. Statuty wspólnot autonomicznych nie mogą tworzyć przywilejów ekonomicznych i społecznych dla własnych mieszkańców. Wszyscy obywatele Hiszpanii mają te same prawa i obowiązki. I wreszcie, zakazuje się ograniczania w jakikolwiek sposób swobody przemieszczania się osób i kapitału na terenie państwa. Rozdział drugi tej części Konstytucji poświęcony jest administracji lokalnej (*De la Administración Local*) i składa się także z trzech artykułów (gdy rozdział trzeci poświęcony wyłącznie wspólnotom autonomicznym liczy ich aż 16). Bezpośrednio prowincjom poświęcony jest artykuł 141, który warto przytoczyć w całości: „1. Prowincja jest jednostką lokalną posiadającą osobowość prawną, określoną przez grupę gmin i podział terytorialny w celu wykonywania działalności państwa. Jakakolwiek zmiana granic prowincji musi być zatwierdzona ustawą organiczną przez Kortezy Generalne. 2. Zarząd i samodzielną administrację prowincji powierza się Deputacjom (*Diputaciones*) lub innym stowarzyszeniom

autonomii. Wydana na zlecenie hiszpańskiego Ministerstwa Administracji Publicznych i Kancelarii Rady Ministrów przez Boletín Oficial del Estado książka dokonująca podsumowania dorobku państwa w ciągu 25 lat od uchwalenia Konstytucji została zatytułowana: *España: El Estado Autonomico (Hiszpania: państwo autonomii)*.

³ Wynika to z art. 7 omawianej dalej ustawy LRB w części dotyczącej gmin.



Rysunek 1. Podział terytorialny Hiszpanii na prowincje

Źródło: www.guiayturismo.com/esp/mapa-de-provincias-espanolas.

(*Corporaciones*) o charakterze przedstawicielskim. 3. Umożliwia się tworzenie różnych związków gmin w prowincji. 4. Na archipelagach (*archipiélagos*), wyspy będą miały ponadto własną administrację w formie *Cabildos* lub *Consejos*⁴. W artykule 142 zawarto ogólne regulacje gospodarki finansowej samorządu lokalnego: „Korporacje lokalne powinny dysponować wystarczającymi środkami dla wypełniania funkcji, które im ustawa przypisuje i przyznaje się zasadniczo własne podatki i udziały w dochodach podatkowych Państwa i Wspólnot Autonomicznych”⁵. Wspomniana zależność od przepisów wspólnot autonomicznych jest zawarta w art. 148 ust. 1, który poświęcony jest kompetencjom i zadaniom wspólnot autonomicznych. Część dotycząca korporacji lokalnych (gmin i prowincji) brzmi następująco: „148.1. Wspólnoty Autonomiczne przejmują kompetencje w następujących materiach: 1. Organizację swych organów samorządowych. 2. Zmiany granic gminnych mieszczących się na ich terytorium i, w ogólności,

⁴ Tłumaczenie własne. *Cabildosi consejos* są to jednostki pośrednie między radą gminy a prowincji. *Cabildos* są jednostkami podziału terytorialnego na Wyspach Kanaryjskich, a *consejos* na Balearach. Ich powołanie miało na celu zwiększenie sprawności administracyjnej.

⁵ Tłumaczenie własne.

funkcje, które przypadają (przynależą) Administracji Państwa wobec Korporacji Lokalnych i które przekazane zostaną przepisami o Ustroju Lokalnym. 3. Porządek terytorialny, urbanistyczny i mieszkalnictwo”.

W artykule 149 poświęconym wyłącznym kompetencjom państwa (należy zaznaczyć, że choć dotyczy on państwa, to ta część Konstytucji hiszpańskiej poświęcona jest wspólnotom autonomicznym) w ust. 1 w literach 13, 14, 18 i 23 znajdują się także regulacje, które mają znaczenie dla samorządu lokalnego: „141. 1. Państwo posiada wyłączne kompetencje w następujących materiach: (...) 13. Podstawy i koordynacja ogólnego planowania działalności gospodarczej. 14. Ogólne finanse publiczne i Dług publiczny. (...) 18. Podstawy ustroju prawnego Administracji publicznych [państwa i samorządu terytorialnego – dop. J.M.] i przepisy statutowe funkcjonariuszy publicznych, które, we wszystkich przypadkach, gwarantują ich jednakowe traktowanie; wspólna procedura administracyjna bez uszczerbku dla specjalności pochodzących od własnych organizacji wspólnot autonomicznych; prawodawstwo przymusowych wyłączeń; podstawowe prawodawstwo zawierania kontaktów i umów administracyjnych i system odpowiedzialności wszystkich Administracji publicznych. (...) 23. Podstawowe prawodawstwo w zakresie ochrony środowiska, bez uszczerbku dla kompetencji wspólnot autonomicznych dla wprowadzania dodatkowych norm tej ochrony. Prawodawstwo w zakresie gór, wykorzystania lasów i szlaków hodowlanych (*víaspecuarias*)”.

Szczegółowe regulacje dotyczące prowincji zawierają ustawy zwykłe. Zalicza się do nich: ustawa nr 7 z 2 kwietnia 1985 roku regulująca podstawy ustroju lokalnego⁶, Królewski Dekret Ustawodawczy nr 2 z 5 marca 2004 roku zatwierdzający poprawiony tekst ustawy regulującej lokalną gospodarkę finansową⁷. Ponadto należy wskazać przepisy ustawy o prawach i gwarancjach podatników, ustawę budżetową⁸, ustawę generalną podatkową⁹.

Najważniejsze znaczenie mają dwie pierwsze ustawy, ponieważ dotyczą one podstawowych kwestii dla samorządu lokalnego zarówno w zakresie związań organizacyjnych i kompetencyjnych, jak i finansowych.

⁶ Ley 7/1985 de 2 abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local – dalej LBRL.

⁷ Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales [z 1988 r. – dop. J.M.] – dalej LRHL.

⁸ Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP).

⁹ Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT).

Charakterystykę prowincji rozpocznie prezentacja ustawy o podstawach ustroju lokalnego – LRBL. W części I – Przepisy ogólne, w ustępie pierwszym, określone są gminy i prowincje (w przypadku archipelagów, wyspy) w kontekście autonomii w zarządzaniu własnymi sprawami. Gwarancję autonomii korporacjom lokalnym zapewnia prawo do kontroli we wszystkich sprawach, które ich dotyczą bezpośrednio („nic o nas bez nas”). Zasadami stosowania tej gwarancji jest zasada decentralizacji oraz zasada największej bliskości administracji lokalnej z mieszkańcami (inaczej zasada subsydiarności). Jednostkami lokalnymi są gmina, prowincja i wyspa. Ustawa przyznaje taki charakter także jednostkom, które, na mocy odpowiednich przepisów wspólnot autonomicznych, są tworzone w ramach gmin, np. dzielnice (*barrios*), parafie itd.; *comarcas*, które obejmują kilka gmin, przede wszystkim na podstawie kryterium wspólnych tradycji; *mancomunidades*, związki celowe gmin oraz strefy metropolitalne (*áreas metropolitanas*)¹⁰. Podstawowe jednostki lokalne mają uprawnienia do stanowienia prawa miejscowego i samoorganizacji; władztwo podatkowe i finansowe; prawo do planowania; prawo do konfiskaty, dochodzenia, rozgraniczania i odzyskiwania mienia z urzędu; prawo do przymusowych egzekucji i nakładania sankcji; domniemanie legalności i wykonalności swoich działań; prawo do kontroli urzędów i umów; nieobciążalność ich majątku i praw w granicach przewidzianych ustawami. W artykule piątym znajdują się regulacje co do kolejności stosowania przepisów prawa. Wymienia się w pierwszej kolejności przepisy tej ustawy, następnie wymienionych jest pięć obszarów i przepisy, które należy wówczas stosować. W zakresie ustroju organizacyjnego i funkcjonowania własnych organów stosuje się ustawy właściwe wspólnoty autonomicznej co do ustroju lokalnego, własny regulamin organiczny każdej jednostki w granicach przewidzianych w LRBL. Co do przepisów materialnoprawnych funkcji i usług, obowiązuje prawodawstwo państwowe i wspólnot autonomicznych, zgodnie z konstytucyjnym podziałem kompetencji oraz przepisy każdej jednostki lokalnej. W zakresie przepisów statutowych swoich funkcjonariuszy, procedur administracyjnych, kontraktów, koncesji i pozostałych form świadczeń służb publicznych, wyłączeń i odpowiedzialności majątkowej, stosuje się przepisy stanowione przez państwo oraz, odpowiednio, przez wspólnoty autonomiczne i przepisy własne jednostki

¹⁰ Por. J. Marczak, *Typy jednostek samorządu terytorialnego w Hiszpanii*, w: *Stan i kierunki rozwoju finansów publicznych*, red. T. Juja, J. Kotlińska, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu nr 90, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2007, s. 81–91.

lokalnej. Co do majątku lokalnego obowiązują przepisy państwowe, wspólnoty regionalnej i własne jednostki samorządowej. Gospodarka finansowa korporacji lokalnych jest regulowana powszechnie obowiązującymi przepisami państwowego prawa podatkowego, ustawą regulującą gospodarkę finansową korporacji lokalnych, uzupełnianych ustawą generalną budżetową, także przepisami stanowionymi przez wspólnoty autonomiczne i przepisami fiskalnymi korporacji lokalnych, które, co jest oczywiste, muszą być zgodne z przepisami wcześniej wymienionymi.

W kolejnym artykule określono, że jednostki lokalne służą obiektywnie interesom publicznym, które im powierzono, uwzględniając zasady: efektywności, decentralizacji, dekoncentracji i koordynacji, w pełni zgodnie z przepisami prawa. Sądy sprawują kontrolę legalności umów i stanowionego prawa przez jednostki lokalne.

W artykule siódmym określono kompetencje (także w polskim rozumieniu, zadania) jednostek lokalnych dzieląc je na własne lub powierzone przez delegację. Kompetencje własne wszystkich jednostek mogą być określone przez ustawę. Kompetencje własne wykonuje się samodzielnie i na własną odpowiedzialność, należycie koordynując planowanie i wykonanie z innymi szczeblami administracji publicznej. Kompetencje powierzone wykonuje się w granicach delegacji, która może przewidywać techniki zarządzania i kontrolę celowości, która może uwzględniać prawo do samoorganizacji służb przez jednostki lokalne.

Prowincje i wyspy mogą sprawować zwykły zarząd usług własnych administracji wspólnoty autonomicznej zgodnie z jej statutem i przepisami.

W artykule 10 omawianej ustawy (LBRL) znajduje się nakaz współdziałania jednostek lokalnych w zakresie wymiany informacji, współpracy i koordynacji oraz że nie mogą one w żadnym przypadku naruszać zasady autonomii jednostek lokalnych.

Władzami prowincji są: prezydent (*el presidente*), wiceprezydenci (*vicepresidentes*) i rada zarządu prowincji (*la junta de gobierno*¹¹) oraz plenum (*el pleno*). Plenum tworzą prezydent i wszyscy deputowani. Wszystkie grupy polityczne reprezentowane w plenum mają prawo uczestniczyć we wszystkich komisjach

¹¹ Termin *gobierno* oznacza zarówno rząd, jak i zarząd. Tłumaczenie tego terminu jest bardzo trudne. Komisja rządowa nie wzbudza wątpliwości, natomiast komisja zarządcza, komisja zarządu w polskich realiach jest niezrozumiała. Zaproponowane wyżej tłumaczenie wydaje się najlepsze.

provincji. Prowincje mogą tworzyć także inne organy oraz muszą dostosować się do przepisów stanowiących przez wspólnotę autonomiczną, do której należą.

Plenum ma, między innymi, następujące kompetencje: zatwierdzanie zarządzeń, zatwierdzanie i dokonywanie zmian w budżecie prowincji, zatwierdzanie planów o charakterze prowincjalnym, nadzór i kontrola nad organami prowincjalnymi, zatwierdzanie etatów personalnych (polityki kadrowej), zmiany kwalifikacji prawnej dóbr majątku publicznego (prowincjalnego), uzgadnianie operacji finansowych (kredytowych), których łączna kwota w roku budżetowym przewyższa 10% zwykłych środków (*recursos ordinarios*), zatwierdzanie projektów prac i usług, gdyby były właściwe, żeby zawrzeć umowę lub koncesję i kiedy jeszcze nie były przewidziane w budżecie. W niektórych wypadkach, określonych w przepisach, plenum może przekazać swoje uprawnienia prezydentowi lub komisjom prowincjalnym.

Do kompetencji prezydenta należą, między innymi: kierowanie zarządem prowincji i jej administracją, reprezentowanie prowincji, zwoływanie i przewodniczenie posiedzeniom plenum, kierowanie, nadzorowanie i inicjowanie służby i prace, nadzorowanie wykonania budżetu.

Radę zarządu prowincji tworzą prezydent i deputowani w liczbie nie większej niż 1/3 składu plenum. Jej zadaniem jest wspomaganie prezydenta w wykonywaniu jego obowiązków.

Liczebność deputowanych w radzie prowincji jest uzależniona od liczby mieszkańców. Do 500 000 jest 25 deputowanych, powyżej 500 000 do 1 miliona – 27 deputowanych, od 1 miliona do 3,5 miliona – 31 deputowanych, a powyżej 3,5 miliona mieszkańców jest ich 51. Należy zwrócić uwagę, że siedem prowincji ma nieco inną sytuację, bowiem równocześnie stanowią wspólnotę autonomiczną i z tego względu podlegają regulacjom właściwym dla wspólnot autonomicznych. Z kolei wśród tych siedmiu prowincji jeszcze innym regulacjom podlega Nawarra – prowincja, która (oprócz trzech prowincji baskijskich) zachowała swoje przywileje, tzw. *foral*, oraz Baleary, ponieważ tam działają tzw. *consejos insulares* – rady wyspiarskie¹².

Historia prowincji nie jest bardzo odległa, związana jest z przemianami, jakie zapoczątkowała Wielka Rewolucja Francuska oraz rozwijający się system kapitalistyczny. Nowoczesne państwo wymagało sprawnej, ujednoczonej struktury administracyjnej. Na szeroką skalę przeprowadzono podział administracyjny,

¹² Takie rady istnieją także na Wyspach Kanaryjskich, ale noszą nazwę *cabildos insulares*.

na wzór obowiązujący we Francji, co wprowadził **Józef Bonaparte**¹³. Jednakże po jego upadku zaczęto wprowadzać zmiany zgodne z pewnymi tradycjami i historią Hiszpanii. Taką koncepcję przygotowano w 1822 roku, ale nie doczekała się realizacji. Zasadniczy kształt współczesnego podziału terytorialnego Hiszpanii na prowincje, w kontekście regionalnym, powstał w 1833 roku, kiedy wydzielono 49 prowincji, co utrwalono w 1927 roku, gdy na Wyspach Kanaryjskich wydzielono drugą prowincję (prawie sto lat była tylko jedna)¹⁴. Obecnie funkcjonuje 50 prowincji, które odegrały fundamentalną rolę w podziale terytorialnym Hiszpanii po śmierci dyktatora, bowiem na nich spoczął obowiązek tworzenia wspólnot autonomicznych nałożony artykułem 143 Konstytucji¹⁵. Po 1978 roku utworzono 17 wspólnot autonomicznych składających się ze zróżnicowanej liczby prowincji. Siedem wspólnot autonomicznych jest jednoprowincjalnych. W tabeli 1 przedstawiono ich wykaz według wspólnot autonomicznych oraz ich ogólną charakterystykę demograficzną i geograficzną.

Tabela 1. Ogólna charakterystyka prowincji w Hiszpanii

Wspólnota autonomiczna/ prowincja	Powierzchnia w km ²	Liczba mieszkańców	Gęstość zaludnienia na 1 km ²
1	2	3	4
Andaluzja			
Almeria	8775	695 560	79
Kadyks	7436	1 236 739	166
Kordoba	13 771	805 108	58
Granada	12 647	918 072	72
Huelva	10 128	518 081	51
Jaen	13 489	670 761	50
Malaga	7308	1 609 557	220
Sewilla	14 036	1 917 097	137
Aragonia			
Huesca	15 626	228 566	15
Teruel	14 797	145 277	10
Saragossa	17 274	973 252	56
Asturia	10 604	1 084 341	102
Baleary	4992	1 106 049	221

¹³ http://es.wikipedia.org/wiki/Provincias_de_España.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Art. 143 pkt. 1 brzmi następująco: „W celu wypełnienia prawa do autonomii przyznanego w art. 2 Konstytucji, graniczące prowincje o wspólnych cechach historycznych, kulturalnych i ekonomicznych, terytoria wyspiarskie i prowincje o historycznej jedności regionalnej mogą wystąpić do swych samorządów i ustanowić Wspólnoty Autonomiczne zgodnie z przepisami zawartymi w tej Części i właściwych Statutach”.

1	2	3	4
Wyspy Kanaryjskie			
Las Palmas	4066	1 090 605	248
Santa Cruz de Tenerife	3381	1 027 914	304
Kantabria	5253	592 250	
Kastylia i Leon			
Avila	8050	171 896	21
Burgos	14 022	374 826	28
Leon	15 570	499 284	32
Palencia	8052	172 510	21
Salamanka	12 349	353 619	28
Segowia	6796	164 268	24
Soria	10 303	95 258	9
Valladolid	8110	533 640	66
Zamora	10 561	194 214	18
Kastylia-La Manca			
Albacete	14 918	401 682	27
Ciudad Real	19 813	529 453	27
Cuenca	17 141	217 716	13
Guadalajara	12 167	252 563	21
Toledo	15 370	697 959	45
Katalonia			
Barcelona	7728	5 511 147	713
Girona	5910	753 046	127
Lleida	12 150	439 768	36
Tarragona	6303	808 420	128
Walencja			
Alicante	5817	1 926 285	331
Castellon	6632	604 274	91
Walencja	10 806	2 581 147	239
Estremadura			
Badajoz	21 766	692 137	32
Caceres	19 868	415 083	21
Galicja			
La Coruña	7950	1 146 458	144
Lugo	9856	353 504	36
Orense	7273	335 219	46
Pontevedra	4495	962 472	214
Madryt	8022	6 458 684	805
Murcja	11 313	146 979	13
Nawarra	901	636 924	65
Kraj Basków			
Alava	2963	317 352	107
Guipuzcoa	1909	707 263	370
Vizcaya	2217	1 153 724	520
La Rioja	5028	322 415	64

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.ine.es.

Z danych zawartych w tabeli 1 wynikają następujące generalne wnioski: liczba tworzących wspólnoty autonomiczne jest różna – od dwóch do dziewięciu (oprócz wspomnianych siedmiu jednoprowincjalnych); prowincje są zróżnicowane pod względem liczby mieszkańców – największa jest prowincja Madryt, prawie 6,5 mln mieszkańców (o 1 mln jest mniejsza prowincja Barcelona), a najmniejsza jest prowincja Soria – tylko 95 tys. mieszkańców; duże zróżnicowanie jest także pod względem powierzchni – największa jest prowincja Badajoz – prawie 22 tys. km² – najmniejsza – Guipúzcoa – tylko 1 909 km²; także duże zróżnicowanie dotyczy gęstości zaludnienia: od największej – w prowincji Madryt – 802 osoby na 1 km², do tylko 9 osób na 1 km² w Sorii. Najniższy wskaźnik zagęszczenia dotyczy prowincji Kastylia-La Mancza. Ma to swoje konsekwencje dla należytego wypełniania obowiązków w zakresie zadań publicznych. Wpływa także na poziom finansowania przydzielonych zadań.

2. Charakterystyka gospodarki finansowej prowincji

Gospodarkę finansową prowincji regulują przepisy wzmiankowanego już Królewskiego Dekretu Ustawodawczego nr 2 z 5 marca 2004 roku zatwierdzający poprawiony tekst Ustawy regulującej lokalną gospodarkę finansową (LRHL). Należy podkreślić, że poprzednie przepisy obowiązywały 16 lat. **Powoływany Dekret królewski składa** się z sześciu części. Część pierwsza, środki lokalnej gospodarki finansowej, podzielona jest na siedem rozdziałów, w których wyliczono i omówiono te środki, m.in. daniny: podatki, opłaty, daniny specjalne¹⁶; subwencje, ceny publiczne, udziały w podatkach państwa i wspólnot autonomicznych; operacje kredytowe. Część druga dekretu dotyczy środków finansowych gmin. Część trzecia poświęcona jest środkom finansowym prowincji. W części czwartej przedstawiono środki finansowe innych jednostek lokalnych (np. *comarcas*, stref metropolitalnych, związków gmin). Część piąta obejmuje

¹⁶ *Las contribuciones especiales*. W dotychczasowych swoich publikacjach tłumaczyłem ten termin jako „świadczenia specjalne”. Przede wszystkim brakuje polskiego odpowiednika, a dostępne słowniki kierowały w stronę podatku lub kontrybucji. Gran Diccionario de uso del Español Actual (SGEL, Madrid 2001), podaje trzy znaczenia i jeden synonim: działanie lub efekt kontrybucji; kwota pieniężna, którą płaci się państwu z różnych tytułów; jakaś rzecz, którą się daje lub czyni w intencji pomocy. Synonim: danina (*el tributo*). Danina specjalna jest, jak się wydaje także na podstawie jej konstrukcji, bliższa pojęciu hiszpańskiemu niż świadczenie. Należy jednak zaznaczyć, że polskie definicje podatku i opłaty czy cła (są to daniny pieniężne) zawierają określenie – świadczenie.

zasady specjalne, które dotyczą wysp (Baleary i Wyspy Kanaryjskie) oraz miast na prawach autonomii – Ceuty i Melilli oraz Madrytu i Barcelony. Część szósta dotyczy materii budżetu i wydatków publicznych. Dekret kończy 12 dyspozycji dodatkowych, 17 dyspozycji przejściowych oraz jedna dyspozycja końcowa. Z przedstawionego przeglądu wynika, że prowincjom poświęcona jest wspólna dla wszystkich jednostek lokalnych część pierwsza i część szósta oraz część trzecia – samodzielnie.

Źródłami finansowania prowincji (podobnie jak innych jednostek lokalnych) są:

1. Dochody pochodzące z ich własnego majątku i pozostałe prywatnoprawne.
2. Własne daniny w postaci:
 - opłat,
 - danin specjalnych,
 - podatków,
 - wymagalne narzuty do podatków wspólnot autonomicznych i innych jednostek lokalnych.
3. Udziały w daninach państwowych i wspólnot autonomicznych.
4. Subwencje.
5. Dochody gromadzone w formie cen publicznych (*los precios públicos*).
6. Dochód z operacji kredytowych.
7. Dochód z mandatów i kar.
8. Pozostałe świadczenia publicznoprawne.

Dochody z majątku to przychody i korzyści, takie jak nabycie tytułu do spadku, zapisy i darowizny. Dochodami majątkowymi są także dochody z tytułu sprzedaży. Dochody ze sprzedaży lub obciążenia majątku lub praw nie mogą być przeznaczone na finansowanie wydatków bieżących.

Prowincje z danin pieniężnych mają: opłaty, daniny specjalne, dodatki do podatków. Opłaty mogą być nakładane i ściągane przez władze prowincji w związku ze świadczeniem usług publicznych lub wykonywaniem administracji publicznej, dla prywatnego użytku lub specjalnego sposobu korzystania z własności publicznej¹⁷. Daniny specjalne przypominają polską opłatę adiacencką. Przedmiotem opodatkowania obciążenia daniną specjalną jest osiągnięcie przez

¹⁷ „Las Diputaciones Provinciales podrán establecer establecer y exigir tasas por la prestación de servicios o la realización de actividades de su competencia, y por la utilización privativa o el aprovechamiento especial de bienes del dominio pública (...)”.

podmiot bierny korzyści lub wzrostu wartości jego majątku w wyniku realizacji prac publicznych lub przeprowadzenie bądź rozszerzenie usług publicznych o charakterze lokalnym. Przepisy LRHL szczegółowo regulują pozostałe elementy konstrukcji tej daniny (podmiot bierny, podstawę opodatkowania, kwotę podatku, powstanie obowiązku podatkowego). Prowincje mogą zastosować dodatek do podatków tylko w jednym przypadku – podatku od działalności gospodarczej (*el Impuestosobre Actividades Económicas* – IAE), który stanowi źródło dochodów budżetowych gmin. Prowincje nie mają własnych podatków.

Kolejnym źródłem dochodów prowincji są udziały we wpływach podatkowych państwa, określane jako cesja podatków państwowych (*la Cesión de recaudación de impuestos del Estado*). Ustawa LRHL przewiduje udziały procentowe prowincji z tytułu trzech podatków: podatku od dochodu osób fizycznych, podatku od wartości dodanej (VAT) oraz z podatków specjalnych (akcyz) od piwa, wina i napojów fermentowanych, półproduktów alkoholowych, alkoholu i napojów pochodnych oraz od węglowodorów (paliw) i wyrobów tytoniowych. Wpływy stanowiące podstawę obliczania udziału prowincji w tych podatkach nie obejmują kwot scedowanych na rzecz wspólnot autonomicznych. W podatku od dochodu osób fizycznych udział ten stanowi 0,9936% wpływów podatkowych. W podatku od wartości dodanej – 1,0538% wpływów z tego podatku osiągniętych na terenie danej prowincji. A w podatkach specjalnych – 1,2044% z ich wpływów osiągniętych na terenie danej prowincji. Przepisy omawianej ustawy szczegółowo określają zasady ustalania tego udziału. Dla podatku od dochodu osób fizycznych udział oblicza się jako odsetek od dochodów pobranych na obszarze danej prowincji. Sprawozdawczość podatkowa w Hiszpanii pozwala na precyzyjne ustalenie tej kwoty. Inaczej oblicza się udział w podatku VAT. Stosuje się następujący wzór:

$$PIVA_t^p = 0,010538 \cdot RLIVA_t \cdot IC_t^i \cdot (P_t^p / P_t^i),$$

gdzie:

- $PIVA_t^p$ – udział w podatku od wartości dodanej (IVA po hiszpańsku) prowincji p w roku t ,
- $RLIVA_t$ – wpływy państwa (bez części stanowiącej wpływy wspólnot autonomicznych) z podatku VAT w roku t ,
- IC_t^i – wskaźnik konsumpcji terytorialnej obliczany przez Narodowy Instytut Statystyczny i opracowany w celu podziału VAT przez wspólnoty autonomiczne, określony dla wspólnoty autonomicznej i , do której należy prowincja p , w roku t ,

P_t^p i P_t^i – liczba ludności w roku t odpowiednio w prowincji p i wspólnoty autonomicznej i ustalona na podstawie spisów ludności na dzień 31 grudnia roku t . Identycznie obliczany jest udział w podatkach specjalnych.

Kolejnym źródłem dochodów prowincji są ich udziały w daninach państwowych. Ustawodawca hiszpański przewiduje dwie niezależne formy takiego udziału. Jedną formą to udział w Funduszu Uzupełniającym Finansowanie (*el Fondo Complementario de Financiación*). Drugą formą dotyczy finansowania niepsychiatrycznej opieki zdrowotnej. W tym pierwszym przypadku tryb postępowania wyznacza następujący algorytm:

$$PFC_t^p = PFC_{2004}^p \cdot IE_{t/2004},$$

gdzie:

PFC_t^m i PFC_{2004}^m – udziały w Funduszu Uzupełniającym Finansowanie prowincji p w roku t i w roku 2004 (bazowym),
 $IE_{t/2004}$ – wskaźnik zmian między rokiem bazowym (2004) a rokiem t .

Wskaźnik zmian oblicza się według następującego wzoru:

$$IE_{t/2004} = ITE_t / ITE_{2004},$$

gdzie ITE_t i ITE_{2004} oznaczają odpowiednio dochody z danin państwowych w roku t oraz w roku bazowym (2004).

Dla ustalenia udziału w Funduszu Uzupełniającym Finansowanie kluczowe jest ustalenie wielkości wyjściowej, jaką jest PFC_{2004}^p . Oblicza się ją według następującego wzoru:

$$PFC_{2004}^p = PIE_{2004}^p - PIRPF_{2004}^p - PIVA_{2004}^p - \sum PIIEE(h)_{2004}^p,$$

gdzie $PIE_{2004}^p = PFC_{2003}^p \cdot IE_{2004/2003}$ i oznacza udział prowincji p w ostatnim roku (2003) obowiązywania poprzedniego modelu oraz w roku bazowym (2004), a $IE_{2004/2003}$ wskaźnik zmian między latami 2003 a 2004; $PIRPF_{2004}^p$ i $PIVA_{2004}^p$ oraz $\sum PIIEE(h)_{2004}^p$ to kwoty dochodów scedowanych na prowincję p w roku bazowym (2004) z podatku od dochodu osób fizycznych, podatku od wartości dodanej oraz sumy podatków specjalnych.

Kwota środków przeznaczona na finansowanie opieki zdrowotnej jest ujęta w Budżecie Generalnym Państwa i określona dla każdego roku budżetowego i dla każdej jednostki lokalnej po zastosowaniu wskaźnika zmian $IE_{t/2004}$.

Następnym źródłem dochodów prowincji są subwencje. Ta kategoria nie jest równoważna polskiej subwencji. Do tego ma także charakter bardziej symboliczny. Subwencje pochodzą z środków państwa i/lub wspólnot autonomicznych i są przeznaczone na finansowanie Planów Współpracy Prowincji w zakresie prac i usług gminnych. Subwencją jest także udział prowincji w dochodach z Państwowych Sportowych Zakładów Liczbowych.

Kolejnym źródłem dochodów prowincji są tak zwane ceny publiczne (*los precios públicos*). Mogą one być stosowane z tytułu świadczenia usług wykonywania administracji publicznej, pod warunkiem że nie będą pobierane z tytułu zaopatrzenia w wodę ze źródeł publicznych, oświetlenia dróg publicznych, ogólnego bezpieczeństwa publicznego, ochrony cywilnej, czystości dróg publicznych, nauczania na poziomie obowiązkowej oświaty. Kategoria ceny publicznej, w części jest identyczna jak opłaty (ustawa odsyła w części poświęconej cenie publicznej do rozwiązań dotyczących opłat).

Prowincje także mogą czerpać korzyści z majątku, ale te dochody, w stosunku do gmin, mają niewielkie znaczenie, **co wynika ze sprawozdań finansowych i statystycznych.**

Sytuacja prowincji hiszpańskich jest w pewnym sensie podobna to sytuacji polskich powiatów¹⁸. Prowincje mają większą niezależność niż polskie powiaty i bardziej urozmaicone dochody. Rola polskich powiatów, w stosunku do podstawowych gmin oraz przyznanego statusu wspólnotom autonomicznym, jest natomiast symboliczna. Rozwiązania prawne i ich skuteczność weryfikuje

¹⁸ Istniejące różnice to liczba prowincji – 50, przy 378 powiatach. Powierzchnia Hiszpanii wynosi 505 tys. km² (Polski 312,7 km²), a liczba mieszkańców przekracza 46 700 tys. (w Polsce 38 500 tys.). Największe trzy prowincje pod względem liczby mieszkańców to: Madryt (równocześnie jest to Wspólnota Autonomiczna Madryt) liczy prawie 6,5 mln mieszkańców, Barcelona ponad 5,5 mln i Walencja z niecałymi 2,6 mln mieszkańców. Trzy najmniejsze prowincje to Soria – ponad 95 tys., Teruel niecałe 145 tys. i Segovia z ponad 164 tys. mieszkańców. Pod względem powierzchni trzy największe prowincje to Badajoz – ponad 21,8 tys. km², Cáceres prawie 20 tys. km² i Ciudad Real ponad 19,8 tys. km². Najmniejszymi prowincjami są: Guipúzcoa – prawie 2 tys. km², Vizcaya – ponad 2,2 tys. km² i Álava – ponad 3 tys. km². W Polsce największy powiat ziemski – poznański liczy 309 tys. mieszkańców, a grodzki – Warszawa prawie 1710 tys., a najmniejszy ziemski – sejneński 21 tys., a grodzki – Sopot ponad 39 tys. mieszkańców. Pod względem powierzchni największym powiatem jest białostocki – prawie 3 tys. km², a najmniejszym bieruńsko-lędziński 158 km². Z tego pobieżnego przeglądu wyraźnie widać, że powiaty są mniejsze niż hiszpańskie prowincje, co przekłada się na ich potencjał ekonomiczny.

codzienne życie. Ocenę prowincji dobrze jest przeprowadzić przez analizę jej rzeczywistych dochodów oraz wydatków, zatem w kontekście gospodarki finansowej.

3. Ocena gospodarki finansowej prowincji

Gospodarka finansowa prowincji zostanie oceniona na podstawie danych z 2010 roku, które są najbardziej aktualne. Niestety, ze względu na ograniczenia objętościowe publikacji, nie można przeprowadzić analizy obejmującej dłuższy okres, choć takie dane istnieją. Należy zaznaczyć, że dane empiryczne dotyczące gospodarki finansowej prowincji, pochodzące z oficjalnych statystyk, są bardzo szczegółowe i, przede wszystkim, mają charakter indywidualny (każda prowincja jest ujęta osobno). Na wstępie należy przedstawić uwagi o charakterze metodologicznym oraz formalnym.

Dochody i wydatki budżetowe są w Hiszpanii grupowane według trzech klasyfikacji: organicznej, ekonomicznej i według programów. Pierwsza z wymienionych odpowiada na pytanie: kto wydatkuje środki, druga – jak się je wydatkuje, a trzecia – na co się je wydatkuje?¹⁹ Klasyfikacja organiczna przypomina polskie części budżetowe. Wyróżnia się według niej sekcje, które dzielą się na służby (zgodnie ze strukturą organizacyjną sekcji, np. Ministerstwa Obrony). Klasyfikacja ekonomiczna ma charakter rodzajowy. Dochody i wydatki dzielą się na rozdziały, artykuły, rodzaje (*conceptos*) i podrodzaje (*subconceptos*). Dochody i wydatki klasyfikuje się odrębnie. Struktura dochodów budżetowych według klasyfikacji ekonomicznej jest następująca: podatki bezpośrednie (rozd. I); podatki pośrednie (rozd. II); opłaty, daniny specjalne i inne dochody (rozd. III); transfery bieżące (rozd. IV); dochody majątkowe (rozd. V), które łącznie stanowią operacje bieżące. Następnie wymienia się zbycie inwestycji rzeczowych (rozd. VI) oraz transfery kapitałowe (rozd. VII), które stanowią łącznie operacje kapitałowe. Operacje bieżące i operacje kapitałowe to operacje niefinansowe. Na operacje finansowe składają się aktywa finansowe (rozd. VIII) i pasywa finansowe (rozd. IX). Wydatki, według klasyfikacji ekonomicznej, tworzą także operacje niefinansowe i finansowe. Wydatki niefinansowe składają się z operacji bieżących, do których zalicza się wydatki osobowe (rozd. I), wydatki bieżące

¹⁹ Por. E. Egea Ibáñez, *Lecciones de hacienda pública: Sector pública y presupuestos*, Diego Marín, Murcia 2005, s. 209 i n.; L. Gonzalo y González, *El sector público en España*, Dykinson, Madrid 2005, s. 117 i n.

materiałowe i na usługi (rozdz. II), obsługa długu (rozdz. III) oraz transfery bieżące (rozdz. IV) i z operacji kapitałowych, które tworzą Fundusz Ryzyka (*Fondo de Contingencia* – rozdz. V), inwestycje rzeczowe (rozdz. VI) i transfery kapitałowe (rozdz. VII). Operacje finansowe po stronie wydatków, podobnie jak w przypadku dochodów, składają się z wydatków po stronie aktywów finansowych (rozdz. VIII) i pasywów finansowych (rozdz. IX).

Klasyfikacja według programów obejmuje wyłącznie wydatki, w których można wyodrębnić cztery poziomy: obszar wydatków, polityki wydatkowe, grupy programów i programy. Wyróżnia się pięć obszarów wydatków, odpowiednio ponumerowanych: 1) podstawowe usługi publiczne; 2) działania w zakresie ochrony socjalnej; 3) wytwarzanie dóbr publicznych o charakterze preferencyjnym; 4) działalność o charakterze ekonomicznym; 5) działalność o charakterze ogólnym. Przykładowe rozwinięcie niższych poziomów według tej klasyfikacji zaczerpnięto z trzeciego obszaru wydatków – Wytwarzanie dóbr publicznych o charakterze preferencyjnym. Polityki wydatkowe – np. oznaczone numerem 31, to Zdrowie. W ramach poziomu Grupy programów – jako przykład posłuży grupa oznaczona numerem 312 – „Szpitale, usługi w zakresie opieki i centra zdrowia”. Na ostatnim poziomie, czwartym, czyli programie wydatkowym, oznaczenie otrzymuje, w zależności od charakteru wydatku, do wcześniejszego numeru, literę. Od „A” do „L” oznacza się wydatki ostateczne, a literami od „M” do „Z” – wydatki o charakterze instrumentalnym i zarządczym. Kontynuując przykład, Program wydatkowy 312A, to „Opieka szpitalna w siłach zbrojnych” i jest to wydatek, zgodnie z wcześniejszymi rozważaniami, ostateczny. Z kolei Program wydatkowy 312M – „Opieka zdrowotna Ubezpieczeń społecznych zarządzana przez wspólnoty autonomiczne” jest w drugiej grupie wydatków²⁰.

Przedstawione klasyfikacje są stosowane w Hiszpanii równolegle i nie nadaje się żadnej z nich jakichkolwiek preferencji. Jedyne klasyfikacja organiczna, ze zrozumiałych względów, nie jest stosowana w przypadku samorządu lokalnego (tak jak w Polsce części budżetowe obejmują tylko budżet państwa).

Budżet przedstawiany jest w kilku wersjach: budżet początkowy, budżet ostateczny tak dla dochodów, jak i wydatków, oraz dochody i wydatki przypisane i te, które dotyczą roku bieżącego, jak i te, które obejmują rok poprzedni (zamknięty). Te rozwiązania zaprezentowano w tabelach 2, 3, 4 i 5 na konkretnych przykładach.

²⁰ Przykład zaczerpnięty z J. Pascual García, *Régimen jurídico del gasto público. Presupuestación, ejecución y control*, Boletín Oficial del Estado, Madrid 2009, s. 274.

Tabela 2. Wykonanie budżetów prowincji na zasadach *comin* i *foral* na tle korporacji lokalnych (HHLL) w Hiszpanii w 2010 roku

Rozdział	Dochody	Budżet początkowy			Dochody przypisane netto			Wpływy zrealizowane rok bieżący 2010			Wpływy zrealizowane z roku poprzedniego		
		HHLL	<i>Comin</i>	<i>Foral</i>	HHLL	<i>Comin</i>	<i>Foral</i>	HHLL	<i>Comin</i>	<i>Foral</i>	HHLL	<i>Comin</i>	<i>Foral</i>
I	Podatki bezpośrednie	100	2,02	24,64	100	2,04	23,48	100	2,05	26,03	100	3,31	4,21
II	Podatki pośrednie	100	3,46	68,36	100	3,46	74,72	100	3,70	77,43	100	0,43	68,27
III	Opłaty, ceny publiczne i inne dochody	100	4,30	1,71	100	4,73	3,19	100	5,48	2,65	100	3,55	2,49
IV	Transfery bieżące	100	18,23	5,55	100	18,15	6,01	100	19,10	6,20	100	7,55	8,45
V	Dochody majątkowe	100	5,41	0,72	100	5,71	0,84	100	6,64	1,00	100	2,19	0,30
	Operacje bieżące	100	7,63	20,00	100	7,79	20,93	100	8,47	22,97	100	4,05	11,99
VI	Zbycie inwestycji rzeczowych	100	3,68	0,27	100	1,08	0,09	100	1,19	0,11	100	0,27	0,00
VII	Transfery kapitałowe	100	12,15	2,43	100	5,86	1,33	100	5,70	1,58	100	6,47	0,20
	Operacje kapitałowe	100	9,60	1,78	100	5,48	1,23	100	5,32	1,46	100	6,25	0,19
	Operacje niefinansowe	100	7,81	18,29	100	7,49	18,41	100	8,11	20,54	100	4,88	7,57
VIII	Aktywa finansowe	100	24,17	37,10	100	15,97	8,74	100	18,17	11,06	100	15,11	0,31
IX	Pasywa finansowe	100	20,39	9,26	100	16,60	9,98	100	14,15	10,85	100	18,20	0,00
	Razem	100	20,65	11,12	100	16,54	9,87	100	14,43	10,87	100	17,57	0,06

cd. tabeli 2

Rozdział	Wydatki	Budżet początkowy			Zobowiązania przypisane netto			Wydatki zrealizowane rok bieżący 2010			Wydatki zrealizowane z roku poprzedniego		
		HLL	Comm	Foral	HLL	Comm	Foral	HLL	Comm	Foral	HLL	Comm	Foral
I	Wydatki osobowe	100	9,24	2,45	100	9,08	2,41	100	9,15	2,41	100	5,30	2,57
II	Wydatki bieżące na dobra i usługi	100	5,13	3,02	100	5,03	2,95	100	6,20	3,68	100	3,41	2,08
III	Wydatki finansowe	100	10,11	7,67	100	9,30	5,42	100	9,63	5,49	100	3,61	2,85
IV	Transfery bieżące	100	6,36	72,29	100	7,05	72,91	100	6,90	77,17	100	10,35	26,64
	Operacje bieżące	100	7,09	21,29	100	7,13	22,14	100	7,68	24,74	100	4,87	6,90
VI	Inwestycje rzeczowe	100	9,44	4,42	100	7,26	3,73	100	8,54	3,94	100	3,59	4,48
VII	Transfery kapitałowe	100	53,61	29,72	100	63,11	20,96	100	72,26	20,55	100	28,80	30,44
	Operacje kapitałowe	100	13,40	6,69	100	12,15	5,24	100	14,09	5,38	100	6,18	7,15
	Operacje niefinansowe	100	8,31	18,47	100	8,26	18,31	100	8,96	20,87	100	5,42	7,00
VIII	Aktywa finansowe	100	28,74	23,30	100	24,56	27,00	100	30,00	17,06	100	5,61	69,42
IX	Pasywa finansowe	100	16,64	3,75	100	15,51	3,31	100	15,80	3,40	100	18,38	0,00
	Operacje finansowe	100	17,84	5,69	100	16,55	6,03	100	17,19	4,73	100	11,35	38,21
	Razem	100	8,72	17,91	100	8,67	17,71	100	9,42	19,98	100	5,50	7,42

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów Hiszpanii www.minhap.gob.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Estadisticas%20Territoriales.aspx.

W tabeli 2 przedstawiono udziały prowincji na zasadach *común* w odniesieniu do całego samorządu lokalnego hiszpańskiego; tworzą go gminy, prowincje na zasadach *común* i *foral*, wyspy (*cabildos* i *consejos*), *comarcas* i strefy metropolitalne. Dane dotyczą roku 2010 i przedstawiono je jako udziały prowincji działające zarówno na zasadach *común*, jak i *foral*. Chociaż są tylko cztery prowincje działające na zasadach *foral*, to biorąc pod uwagę specyfikę ich gospodarki finansowej, odmiennej od pozostałych prowincji, warto je wykorzystać jako odniesienie dla pozostałych prowincji. Wykonanie budżetu w tabeli 2 przedstawiono według klasyfikacji ekonomicznej (skonsolidowanej) tak dla dochodów, jak i wydatków w czterech kategoriach. Podstawowe znaczenie mają budżet początkowy oraz dochody przypisane (i odpowiednio zobowiązania przypisane). Brak miejsca uniemożliwił przedstawienie wartościowo budżetu, aby jednak ocena gospodarki finansowej była pełniejsza, to warto wymienić łączne dochody korporacji hiszpańskich w 2010 roku – 74 814 mln euro, prowincji funkcjonujących na zasadach *común* – 6490 mln euro, a na zasadach *foral* – 13 300 mln euro. W ujęciu względnym dochody prowincji działających według zasady *común* stanowią 8,67% całości dochodów, zaś prowincji działających na zasadach *foral* prawie 18%. Należy zwrócić uwagę na następujące różnice – aż dwunastokrotnie jest większy udział prowincji (*foral*) niż prowincji (*común*) w dochodach z podatków bezpośrednich. Jeszcze większa różnica dotyczy podatków pośrednich – jest prawie dwudziestokrotna. Dochody podatkowe stanowią prawie 42% całości dochodów korporacji lokalnych (HHLL²¹). Jedna trzecia tych dochodów przypada na prowincje działające według zasady *foral*, a tylko 2,4% na prowincje działające na zasadach *común*. Kolejną odmiennością są transfery bieżące i transfery kapitałowe. W tym przypadku największy udział z obu typów prowincji mają prowincje funkcjonujące na zasadach *común* – odpowiednio ponad 18% do 5,5% i 12% do niecałych 2,5%. Po stronie wydatków uwagę zwracają transfery bieżące. Prowincje działające według zasady *foral* mają prawie 3/4 udziału w tej pozycji wydatków korporacji lokalnych (11 mld euro²²). Konkludując, na-

²¹ HHLL – Haciendas Locales – samorząd lokalny lub, w zależności od kontekstu – finanse lokalne.

²² Całość wydatków korporacji lokalnych wyniosła 74 400 mln euro, a całość wydatków prowincji wg zasady *foral* ponad 13 mld euro. Transfery te związane są z przekazywaniem samodzielnie gromadzonych dochodów podatków przez te 4 prowincje na rzecz rządu. Szerzej na ten temat: J. Marczak, *Zasada uprzywilejowania foral w systemie finansowania wspólnot autonomicznych w Hiszpanii*, w: *Podsektor samorządowy w sektorze finansów publicznych w warunkach akcesji Polski do Unii Europejskiej*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo WSB w Poznaniu, Poznań–Wrocław 2006, s. 315 i n.

leży stwierdzić, że system finansowania prowincji w Hiszpanii dzieli się na dwa wyraźne podsystemy: *común* i *foral*, które wywołują określone, zróżnicowane skutki finansowe. Trudno osądzić, czy z punktu widzenia zaspokajania potrzeb mieszkańców lepszy jest jeden czy drugi system. Oceniając toczącą się w Hiszpanii dyskusję na temat samodzielności, niezależności, czy wręcz niepodległości (*casus* Katalonia) zasada *foral* jest temu bliższa. Rozwijanie tego wątku, bardzo ważnego i ciekawego, przekracza granice niniejszych rozważań i zostanie pominięty. W tabeli 2 zawarto dane według klasyfikacji ekonomicznej, ale w sposób bardzo zagregowany. Dezagregację danych w ujęciu wartościowym, a przy okazji wszystkie tytuły gromadzenia dochodów i dokonywania wydatków zawarto (odpowiednio) w tabelach 3 i 4. Ze szczegółowych danych wynika, że prowincje według zasady *común* (dalej już tylko prowincje, bez dodatkowego określenia zasady) mają tylko dwa tytuły dochodowe z podatków bezpośrednich: wpływy z podatku od dochodu osób fizycznych i narzuty (dodatki) na podatki bezpośrednie państwa i wspólnot autonomicznych. Z szerokiej gamy podatków bezpośrednich prowincje nie mają możliwości korzystania, natomiast mają wpływy (częściowe) z niektórych podatków pośrednich. Zasady ich ustalania przedstawiono w tabeli 3 i uwidoczniono skutki stosowania odpowiednich algorytmów.

Tabela 3. Wykonanie budżetów prowincji na zasadach *común* w Hiszpanii w 2010 roku. Dochody według poszczególnych tytułów (szczegółowa klasyfikacja ekonomiczna) w tys. euro

Numer	Wyszczególnienie	Dochody przypisane netto	Wpływy zrealizowane
1	2	3	4
1	Podatki bezpośrednie	461 505	410 188
100	Podatek od dochodu osób fizycznych	292 592	292 592
101	Podatek od spółek	0	0
102	Podatek od dochodu nierezydentów	0	0
110	Podatek od spadków i darowizn	0	0
111	Podatek majątkowy	0	0
112	Podatek od nieruchomości. Nieruchomości wiejskie	0	0
113	Podatek od nieruchomości. Nieruchomości miejskie	0	0
114	Podatek od nieruchomości. Nieruchomości specjalne	0	0
115	Podatek od środków transportowych	0	0
116	Podatek od wzrostu wartości terenów miejskich	0	0
117	Podatek od mieszkań niezamieszkałych	0	0
13	Podatek od działalności gospodarczej	0	0

1	2	3	4
16	Narzuty (dodatki) na podatki bezpośrednie państwa i wspólnot autonomicznych	0	0
17	Narzuty (dodatki) na podatki bezpośrednie innych jednostek	168 913	117 597
18	Podatki bezpośrednie zlikwidowane	0	0
19	Inne podatki bezpośrednie	0	0
2	Podatki pośrednie	284 307	284 307
210	Podatek od wartości dodanej (VAT)	178 451	178 451
220.00	Podatek specjalny od alkoholu i napojów pochodnych	3828	3828
220.01	Podatek specjalny od piwa	1240	1240
220.02	Podatek specjalny od wina i napojów fermentowanych	0	0
220.03	Podatek specjalny od wyrobów tytoniowych	44 240	44 240
220.04	Podatek specjalny od paliw	56 463	56 463
220.05	Podatek specjalny od określonych środków transportowych	0	0
220.06	Podatek specjalny od pośrednich produktów alkoholowych	85	85
220.07	Podatek specjalny od energii	0	0
220.08	Podatek od sprzedaży detalicznej paliw	0	0
220.09	Egzekucje od paliw (?)	0	0
26	Narzuty (dodatki) na podatki pośrednie państwa i wspólnot autonomicznych	0	0
27	Narzuty (dodatki) na podatki pośrednie innych jednostek	0	0
28	Podatki pośrednie zlikwidowane	0	0
290	Podatek od budowy, instalacji i robót	0	0
291	Podatek od wydatków luksusowych (polowania i wędkarstwo na terenach prywatnych)	0	0
292	Arbitrio sobre importaciones y entregas de mercancías en Canarias (AIEM)	0	0
293	Ogólny podatek pośredni na Wyspach Kanaryjskich (IGIC)	0	0
294	Podatek od produkcji, usług i przywozu na Ceucie i Melilli	0	0
295	Podatek od surowców	0	0
296	Podatek od czynności cywilnoprawnych	0	0
299	Inne podatki pośrednie	0	0
3	Oplaty, ceny publiczne i inne dochody	484 478	419 342
30	Oplaty za świadczenie podstawowych usług publicznych	29 129	13 369
31	Oplaty za świadczenie usług publicznych o charakterze socjalnym i preferencyjnym	82 189	61 313
32	Oplaty za niektóre działania władz lokalnych	168 095	157 796
33	Oplaty za prywatne korzystanie lub specjalne użytkowanie lokalnego majątku publicznego	4478	3924
34	Ceny publiczne	23 805	20 150
35	Daniny specjalne	2685	2685
36	Wypzedaże	3336	3001
38	Zwroty operacji bieżących	18 616	17 716
39	Inne dochody	152 143	139 389

1	2	3	4
4	Transfery bieżące	3 511 287	3 408 130
42	Państwowe	3 046 954	3 035 213
43	Z ubezpieczeń społecznych	1176	1074
44	Od jednostek publicznych i spółek komercyjnych jednostek lokalnych	826	763
45	Od wspólnot autonomicznych	388 713	333 597
461	Od prowincji i administracji wysp	1936	1756
462	Od gmin	50 295	25 191
463	Od związków gmin	1	-4
464	Od obszarów metropolitalnych	0	0
465	Od <i>comarcas</i>	137	131
466	Od innych jednostek grupujących gminy	16	15
467	Od konsorcjów	1039	820
468	Od jednostek lokalnych niższych niż gmina	1034	599
47	Od przedsiębiorstw prywatnych	5682	5036
48	Od rodzin i instytucji non-profit	3442	2308
49	Zagraniczne	12 314	8395
4t	Rozrachunki skonsolidowane	-2277	-6763
5	Dochody majątkowe	83 428	75 664
50	Zyski z papierów wartościowych	-9	-9
51	Odsetki od udzielonych pożyczek	5918	5877
52	Odsetki od depozytów	62 412	60 809
53	Dywidendy i udziały w korzyściach	7845	3144
54	Dochody z nieruchomości	4599	3593
55	Zyski z koncesji i specjalnego użytkowania	2384	2026
59	Inne dochody majątkowe	281	223
6	Zbycie inwestycji rzeczowych	7872	6990
60	Terenów	2561	2327
61	Pozostałych inwestycji rzeczowych	2047	1625
68	Zwroty z operacji kapitałowych	3264	3039
7	Transfery kapitałowe	491 133	361 518
72	Państwowe	172 973	149 000
73	Z ubezpieczeń społecznych	152	152
74	Od jednostek publicznych i spółek komercyjnych jednostek lokalnych	50	50
75	Od wspólnot autonomicznych	163 450	107 346
761	Od prowincji i administracji wysp	374	374
762	Od gmin	66 640	41 080
763	Od związków gmin	0	0
764	Od obszarów metropolitalnych	0	0
765	Od <i>comarcas</i>	0	0
766	Od innych jednostek grupujących gminy	223	223
767	Od konsorcjów	1464	1285
768	Od jednostek lokalnych niższych niż gmina	19	19

1	2	3	4
77	Od przedsiębiorstw prywatnych	2409	1952
78	Od rodzin i instytucji non-profit	2162	2075
79	Zagraniczne	81 680	58 337
7t	Rozrachunki skonsolidowane	-462	-375
8	Aktywa finansowe	72 904	60 810
80	Obsługa długu sektora publicznego	0	0
81	Obsługa obligacji i bonów spoza sektora publicznego	0	0
82	Splata pożyczek i przyznanych zaliczek w sektorze publicznym	60 677	52 808
83	Splata pożyczek spoza sektora publicznego	12 216	7 991
84	Zwroty depozytów i ustanowionych gwarancji	0	0
85	Obsługa akcji i udziałów sektora publicznego	11	11
86	Obsługa akcji i udziałów spoza sektora publicznego	0	0
87	Remanenty skarbowe	0	0
9	Pasywa finansowe	821 752	644 055
90	Emisja długu publicznego	0	0
91	Pożyczki otrzymane	821 729	644 032
92	Emisja długu publicznego w walutach innych niż euro	0	0
93	Pożyczki otrzymane w walutach innych niż euro	0	0
94	Otrzymane depozyty i gwarancje	23	23
	Dochody razem	6 218 667	5 671 006

Źródło: jak dla tabeli 2.

Tabela 4. Wykonanie budżetów prowincji na zasadach *común* w Hiszpanii w 2010 roku. Wydatki według poszczególnych tytułów (szczegółowa klasyfikacja ekonomiczna) w tys. euro

Numer	Wyszczególnienie	Zobowiązania przypisane netto	Wydatki zrealizowane
1	2	3	4
1	Wydatki osobowe	1 858 708	1 839 299
10	Organów rządowych i personelu kierowniczego	44 250	44 209
11	Personelu tymczasowego	38 944	38 919
12	Funkcjonariuszy	801 602	798 976
13	Personelu pracowniczego	404 961	402 411
14	Innych pracowników	43 860	43 739
15	Premie za wydajność	80 198	79 834
16	Składki, zasiłki i inne wydatki socjalne ponoszone przez pracodawcę	444 892	431 211

1	2	3	4
2	Wydatki bieżące na dobra i usługi	970 254	833 802
20	Dzierżawy i czynsze	34 098	31 505
21	Remonty, utrzymanie i konserwacje	97 718	82 218
22	Materiały, dostawy mediów i inne	809 546	692 881
23	Odszkodowania za działalność służb publicznych	23 115	22 442
24	Wydatki na publikacje	1751	1461
25	Prace wykonywane przez administracje publiczne i inne jednostki publiczne	2577	1988
26	Prace wykonywane przez instytucje non-profit	1363	1222
27	Nieprzewidziane wydatki i działalność niesklasyfikowana	86	85
3	Wydatki finansowe	81 229	80 376
30	Na obsługę długu publicznego	636	636
31	Na obsługę pożyczek i innych operacji finansowych	73 692	72 904
32	Na obsługę długu publicznego w walutach innych niż euro	0	0
33	Na obsługę pożyczek i innych operacji finansowych w walutach innych niż euro	7	7
34	Depozyty, gwarancje i inne	37	37
35	Odsetki za zwłokę i inne wydatki finansowe	6857	6792
4	Transfery bieżące	1 094 796	984 278
42	Dla państwa	4024	3422
43	Na ubezpieczenia społeczne	0	0
44	Dla jednostek publicznych i spółek komercyjnych jednostek lokalnych	79 460	75 449
45	Dla wspólnot autonomicznych	65 739	60 046
461	Dla prowincji i administracji wysp	1058	648
462	Dla gmin	373 061	328 258
463	Dla związków gmin	9154	7969
464	Dla obszarów metropolitalnych	0	0
465	Dla <i>comarcas</i>	14 994	13 465
466	Dla innych jednostek grupujących gminy	1866	1796
467	Dla konsorcjów	317 745	298 081
468	Dla jednostek lokalnych niższych niż gmina	1233	1040
47	Dla przedsiębiorstw prywatnych	8743	7328
48	Dla rodzin i instytucji non-profit	212 999	182 625
49	Zagraniczne	4721	4151
6	Inwestycje rzeczowe	1 089 622	945 652
60	Inwestycje nowe w infrastrukturę i dobra przeznaczone do użytku powszechnego	213 402	188 654
61	Inwestycje odtworzeniowe infrastruktury i dóbr przeznaczonych do użytku powszechnego	303 088	254 067
62	Nowe inwestycje wspomagające działalność operacyjną służb (publicznych)	211 321	185 452

1	2	3	4
63	Inwestycje odtworzeniowe wspomagające działalność operacyjną służb (publicznych)	51 259	43 706
64	Wydatki na inwestycje o charakterze niematerialnym	20 011	15 726
65	Inwestycje zarządzane dla innych jednostek publicznych	285 140	254 451
68	Wydatki na inwestycje w majątek	5402	3596
69	Inwestycje w dobra komunalne	0	0
7	Transfery kapitałowe	908 433	763 340
72	Dla państwa	3854	2986
73	Na ubezpieczenia społeczne	0	0
74	Dla jednostek publicznych i spółek komercyjnych jednostek lokalnych	13 719	12 200
75	Dla wspólnot autonomicznych	32 778	20 873
761	Dla prowincji i administracji wysp	294	0
762	Dla gmin	770 174	656 080
763	Dla związków gmin	4340	3794
764	Dla obszarów metropolitalnych	0	0
765	Dla <i>comarcas</i>	2655	1871
766	Dla innych jednostek grupujących gminy	0	0
767	Dla konsorcjów	27 401	22 604
768	Dla jednostek lokalnych niższych niż gmina	3344	2508
77	Dla przedsiębiorstw prywatnych	3176	2230
78	Dla rodzin i instytucji non-profit	42 395	34 452
79	Zagraniczne	4304	3744
8	Aktywa finansowe	105 434	104 302
80	Zaciągnięcie długu publicznego	0	0
81	Nabycie obligacji i bonów spoza sektora publicznego	0	0
82	Przyznanie pożyczek w ramach sektora publicznego	79 329	78 619
83	Przyznanie pożyczek spoza sektora publicznego	12 423	12 282
84	Ustanowienie rezerw i zabezpieczeń (gwarancji)	7000	7000
85	Nabycie akcji i udziałów sektora publicznego	845	791
86	Nabycie akcji i udziałów spoza sektora publicznego	5395	5168
87	Udziały majątkowe	442	442
9	Pasywa finansowe	512 828	509 072
90	Umorzenie długu publicznego	0	0
91	Umorzenie pożyczek i operacji	512 809	509 052
92	Umorzenie długu publicznego w walutach innych niż euro	0	0
93	Umorzenie pożyczek w walutach innych niż euro	0	0
94	Zwroty depozytów i gwarancji	19	19
	Wydatki razem	6 621 305	6 060 120

Źródło: jak dla tabeli 2.

Tabela 5. Wykonanie budżetów prowincji na zasadach *común* w Hiszpanii w 2010 roku.
Wydatki według klasyfikacji ekonomicznej i według programów (w tys. euro)

Numer	Wyszczególnienie	3	4	5	6	7	8	9	10	11
		Wydatki osobowe	Wydatki związane na dobra i usługi	Wydatki finansowe	Transfery bieżące	Inwestycje	Transfery kapitałowe	Aktywa finansowe	Pasywa finansowe	Razem
1	2									
0	Dług publiczny	6	16	67 218	0	0	0	305	426 127	493 672
01	Dług publiczny	6	16	67 218	0	0	0	305	426 127	493 672
1	Podstawowe usługi publiczne	134 434	96 665	736	177 437	249 087	326 804	135	895	986 194
13	Bezpieczeństwo i mobilność obywateli	36 616	9100	425	92 937	10 246	6531	0	0	155 856
15	Mieszkalnictwo i urbanistyka	38 231	14 105	64	6686	64 938	69 060	0	895	193 980
16	Dobrobyt wspólnotowy [prowincji] (?)	26 031	52 969	247	31 885	156 535	223 638	75	0	491 380
17	Ochrona środowiska	33 556	20 490	0	45 929	17 368	27 575	60	0	144 978
2	Działania w zakresie ochrony społecznej	479 111	211 024	18	262 738	66 234	66 767	5260	0	1 091 152
21	Emerytury	15 469	0	0	0	0	0	0	0	15 469
22	Inne świadczenia ekonomiczne na rzecz zatrudnionych	27 775	187	0	223	4	0	5178	0	33 367
23	Usługi społecznie i ochrona społeczna	379 505	198 410	3	207 745	26 073	23 762	78	0	835 574
24	Wsparcie zatrudnienia	56 362	12 427	15	54 770	40 158	43 005	4	0	206 741
3	Wytwarzanie dóbr publicznych o charakterze preferencyjnym	285 211	155 945	15	315 177	130 900	151 140	55	64	1 038 506

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
31	Zdrowie	60 095	22 958	0	113 719	4357	8150	0	0	209 279
32	Edukacja	101 480	21 081	11	36 151	6171	7593	5	64	172 555
33	Kultura	98 604	87 556	1	113 948	80 127	69 655	42	0	449 933
34	Sport	25 033	24 350	3	51 358	40 244	65 741	8	0	206 738
4	Działalność o charakterze ekonomicznym	191 911	159 542	21	105 191	536 634	196 918	6750	10	1 196 977
41	Rolnictwo, hodowla i rybołówstwo	23 630	13 672	0	13 949	9427	6983	0	0	67 661
42	Przemysł i energetyka	3869	4491	0	4605	5331	11 369	54	0	29 719
43	Handel, turystyka i małe i średnie przedsiębiorstwa	28 391	38 504	5	58 078	17 205	32 811	5985	0	180 978
44	Transport publiczny	1634	2609	0	1100	2850	550	0	0	8743
45	Infrastruktura	125 110	84 833	16	10 872	483 837	143 010	0	10	847 688
46	Inwestycje, rozwój i innowacje	331	592	0	932	473	5	0	0	2333
49	Inne działania o charakterze ekonomicznym	8948	14 841	0	15 656	17 511	2189	711	0	59 855
9	Działalność o charakterze ogólnym	768 035	347 063	13 221	234 252	106 768	166 804	92 929	85 733	1 814 805
91	Organy rządowe	100 677	24 041	0	25 923	15	22 453	0	0	173 109
92	Służby o charakterze ogólnym	393 965	178 877	44	35 151	43 548	25 893	18 980	0	696 458
93	Administracja finansowa i podatkowa	266 201	143 596	13 177	16 526	46 440	3 223	52 491	85 733	627 386
94	Transfery na rzecz sektora publicznego	7 191	549	0	156 653	16 765	115 234	21 459	0	317 851
	Razem	1 858 708	970 254	81 229	1 094 796	1 089 622	908 433	105 434	512 828	6 621 305

Źródło: jak dla tabeli 2.

Z innych dochodów na uwagę zasługują transfery bieżące, które są największymi dochodami prowincji – ponad połowa dochodów. Najwięcej prowincje otrzymują z państwowych dochodów podatkowych i znacznie mniej od wspólnot autonomicznych. Ciekawy jest przegląd innych transferów, które korporacje lokalne mogą otrzymywać. Transfery kapitałowe są dużo niższe, a relacje między państwem a wspólnotami autonomicznymi są zniwelowane. Kolejną ważną pozycją w dochodach prowincji są pożyczki w ramach pasywów kapitałowych. Zajmują one drugą pozycję po transferach bieżących.

Oceniając wydatki prowincji (tab. 4) można wskazać, że są one w znacznej części przeznaczone na wydatki osobowe i bieżącą działalność administracji prowincjalnej oraz transfery (bieżące i kapitałowe) i jakaś ich część na inwestycje rzeczowe. Niewątpliwie taka ocena nie jest w pełni właściwa i wynika ze specyfiki klasyfikacji ekonomicznej. Klasyfikacja ekonomiczna, jak wcześniej stwierdzono, odpowiada na pytanie: jak się wydatkuje? Na co się wydatkuje odpowiada klasyfikacja według programów.

Dane charakteryzujące wydatki prowincji według jednej i drugiej klasyfikacji zaprezentowano w tabeli 5. Według programów wyróżnia się pięć obszarów wydatkowych. Istotne z punktu widzenia zaspokajania potrzeb mieszkańców są trzy pierwsze obszary: podstawowe usługi, na które wydatkowano prawie 1 mld euro; działania w zakresie ochrony socjalnej – ponad 1 mld euro i wytwarzanie dóbr publicznych o charakterze preferencyjnym, na co przeznaczono ponad 1 mld euro. Nieco więcej wydatkowano na działalność o charakterze ekonomicznym – prawie 1,2 mld euro. Najwięcej wydatkowano na działalność o charakterze ogólnym – ponad 1,8 mld euro, czyli na utrzymanie administracji.

Podsumowanie

Dokonując oceny hiszpańskich prowincji nasuwa się wiele wniosków o różnym charakterze i ciężarze. Do wniosków formalnych należy zaliczyć bardzo rozbudowaną i dostępną sprawozdawczość statystyczną, dzięki której można prowadzić gruntowne analizy i porównania. Sprzyja to jednej z podstawowych zasad gospodarki budżetowej – zasadzie jawności. Zainteresowani mieszkańcy konkretnych prowincji mogą porównywać swoją sytuację z mieszkańcami innych prowincji i tym samym oceniać swoje władze.

Wnioskiem o charakterze merytorycznym ogólnym jest podkreślenie zróżnicowania systemu finansowania prowincji. Przede wszystkim dotyczy to zasady *común* i *foral*, ale nie tylko. Należy wspomnieć o innych rozwiązaniach na Balearach i Wyspach Kanaryjskich oraz odrębnym potraktowaniu prowincji, które stanowią równocześnie wspólnotę autonomiczną (konstrukcja jak w polskich powiatach grodzkich, w Hiszpanii dotyczy dwóch najwyższych szczebli – średniego lokalnego – prowincja i regionalnego – wspólnota autonomiczna). W ramach zasady *común* jest pięć takich przypadków, w tym prowincja i wspólnota autonomiczna Madryt, która jest także strefą metropolitalną. Z jednej strony rozbudowuje to system finansowy, ale z drugiej strony pozwala na lepsze dopasowanie do potrzeb. Należy przy tym pamiętać, że prowincje nie są w hierarchii samorządu terytorialnego ulokowane najwyżej, a wręcz przeciwnie – na ostatnim miejscu po wspólnotach autonomicznych i gminach. To z kolei powoduje, że w strukturze wydatków znaczną pozycję zajmują wydatki na utrzymanie administracji prowincjalnej.

Prowincje działające według zasady *común* mają bardzo ograniczoną samodzielność w zakresie gromadzenia dochodów. Większość środków otrzymują w postaci transferów państwowych i od wspólnot autonomicznych, choć noszą one różne nazwy i są klasyfikowane w innych pozycjach, np. dochody podatkowe.

LOCAL GOVERNMENT IN SPAIN – PROVINCES

Summary

The article discusses the middle tier of Spanish local government – provinces. Spanish provinces are equivalent to Polish counties, but there are more differences between them than similarities. As the knowledge of local government in Spain, including her provinces, is rather limited, the article sets out to present constitutional factors affecting Spanish provinces, their position in the structure of local government, as well as finances.

Among the 50 Spanish provinces that are discussed in the article some are also autonomous communities (regions), four have special economic status (*foral*), and the finances of three provinces differ in some respects from the finances of other provinces to which the principle called *común* applies. Local government on the Spanish offshore

territories, the Balearic Islands and the Canary Islands, does not have any equivalent in the Polish system of local government.

Because independence and finances are the most important for local governments as they determine their ability to carry out public tasks, the article presents quite a detailed picture of Spanish provinces' revenues and expenditures and their official classifications.

The Spanish solutions discussed in the article may serve as a point of reference in discussions about local government in Poland, particularly about the status of Polish counties.

Translated by Janusz Kwitecki

Keywords: local government, provinces, Spain, provincial financial management