

LESZEK PATRZAŁEK

FINANSE

SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

**WSPÓŁCZESNE WYZWANIA,
TRENDY, DYLEMATY**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2025

Recenzja
Krzysztof Surówka

Redakcja wydawnicza
Aleksandra Śliwka

Korekta
Barbara Łopusiewicz

Opracowanie graficzne, skład i łamanie
Małgorzata Myszkowska

Projekt okładki
Beata Dębska

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2025

Nota copyright obowiązuje do 31 października 2025.

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy

Od 1 listopada 2025 publikacja dostępna na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0). Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl>



ISBN 978-83-67899-93-2 (dla wersji drukowanej)
ISBN 978-83-67899-97-0 (dla wersji elektronicznej)

DOI: 10.15611/2025.97.0

Cytuj jako: Patrzałek, L. (2025). *Finanse samorządu terytorialnego – współczesne wyzwania, trendy, dylematy*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Leszek Patrzałek ORCID: 0000-0002-2323-2731

Druk i oprawa: TOTEM

Zosi



70 LAT WYDAWNICTWA

UNIwersytetu Ekonomicznego
we Wrocławiu

1955-2025

Spis treści

Wstęp	7
1. Decentralizacja władzy publicznej i samodzielność finansowa jednostki samorządu terytorialnego jako fundamenty państwa demokratycznego	11
1.1. Decentralizacja jako ustrojowa zasada relacji pomiędzy organami władzy publicznej	11
1.2. Funkcje finansów samorządu terytorialnego w wielopoziomowym systemie finansów publicznych	21
1.3. Samodzielność finansowa jednostki samorządu terytorialnego jako efekt decentralizacji finansów publicznych	30
1.4. Miejsce finansów samorządu terytorialnego w systemie finansów publicznych w Polsce w latach 1999-2022	44
2. Dochody własne budżetu jednostki samorządu terytorialnego jako przejaw decentralizacji finansów publicznych	57
2.1. Podział dochodów publicznych między podsektor rządowy i podsektor samorządowy w świetle teorii federalizmu fiskalnego	57
2.2. Dochody własne jako podstawowe instrumenty polityki finansowej jednostki samorządu terytorialnego	63
2.3. Współczesne wyzwania i tendencje zmian w zasilaniu dochodami własnymi budżetu jednostki samorządu terytorialnego w Polsce ...	74
3. Dotacje i subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego w polityce finansowej państwa	87
3.1. Zasadność i instrumenty zmniejszania nierówności fiskalnych w wymiarze przestrzennym	87
3.2. Funkcje, zasady przyznawania oraz znaczenie dotacji w systemie zasilania finansowego jednostki samorządu terytorialnego	96
3.3. Rola subwencji ogólnej w niwelowaniu dysproporcji rozwojowych między jednostkami samorządu terytorialnego	103
3.4. Dylematy w zakresie subwencjonowania budżetów jednostek samorządu terytorialnego	107

4. Polityka wydatkowa jednostki samorządu terytorialnego – wyzwania, dylematy	114
4.1. Zasady wydatkowania środków publicznych a dylematy związane z odpowiedzialnością organów samorządu terytorialnego za zarządzanie środkami publicznymi	114
4.2. Tendencje zmian w kształtowaniu się wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2000-2022	121
4.3. Współczesne wyzwania dla polityki wydatkowej jednostki samorządu terytorialnego	127
Bibliografia	133
Spis tabel	137

Wstęp

System finansów samorządu terytorialnego w Polsce, który w efekcie wnoszonych do niego w ostatnich latach poprawek i uzupełnień oraz zmian w systemie podatkowym utracił wiele ze swych pierwotnie zakreślonych w połowie lat 90. XX w. zalet, wymaga dziś zasadniczych zmian, które – zgodnie z przepisami zawartymi w ustawach o samorządzie gminnym, powiatowym i samorządzie województwa – pozwoliłyby organom samorządu terytorialnego odpowiedzialniej i efektywniej wypełniać ich zadania wobec obywateli i przedsiębiorstw. Zdając sobie sprawę z wielowątkowego charakteru tych zmian, w niniejszej monografii na tle dorobku badaczy poszukujących optymalnego podziału kompetencji i środków publicznych pomiędzy państwo a jednostki samorządu terytorialnego autor koncentruje się na zaprezentowaniu najważniejszych współczesnych wyzwań dla finansów samorządu terytorialnego w Polsce i związanych z nimi problemów i dylematów, które należy rozpatrywać w toku rozważań na temat zmian wprowadzonych od początku 2025 roku oraz przeobrażeń, które – jak wykazano w niniejszej monografii, są zasadne do przeprowadzenia w kolejnych latach. Szereg wyzwań stojących przed finansami samorządu terytorialnego oraz zróżnicowane poglądy na temat ich roli i znaczenia społeczno-gospodarczego sprawiają, że dyskusja dotycząca paradygmatu i stanu finansów samorządu terytorialnego w Polsce nabiera na sile. Daje się to zauważyć szczególnie w warunkach zmian klimatycznych, rosnących nierówności fiskalnych w samorządzie terytorialnym, jak również w obliczu tendencji centralizacji w sektorze finansów publicznych. Czynniki te warunkują konieczność zmian rozwiązań funkcjonujących w podsektorze samorządowym w Polsce i intensyfikują debatę nad koncepcją i kształtem finansów samorządu terytorialnego w Polsce w nowych uwarunkowaniach otoczenia.

Niniejsza monografia stanowi próbę poszukiwania odpowiedzi na pytania o znaczenie i rolę finansów samorządu terytorialnego we współczesnym turbulentnym otoczeniu i na tym tle zidentyfikowania wyzwań stwarzających imperatyw zmian w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce. Autor często odwołuje się do teorii federalizmu fiskalnego jako jednej ze współczesnych koncepcji ekonomicznych zajmującej się wielopoziomowym systemem finansów publicznych, która w szczególny sposób koncentruje się na problemach dotyczących decentralizacji fiskalnej i optymalnego podziału określonych uprawnień fiskalnych pomiędzy po-

szczególne poziomy władzy i administracji publicznej z respektowaniem takich wartości, jak demokracja, efektywność czy partycypacja obywatelska.

Monografia została podzielona na cztery rozdziały. Pierwszy z nich ma charakter wprowadzający i dotyczy teoretycznych aspektów związanych z decentralizacją fiskalną i poszukiwaniem optymalnego podziału zadań i środków publicznych pomiędzy różne szczeble władzy administracji publicznej. Opisano w nim istotę i płaszczyzny rozpatrywania samodzielności finansowej jednostki samorządu terytorialnego oraz ustrojową pozycję samorządu terytorialnego w kontekście relacji fiskalnych państwo–samorząd terytorialny. W końcowej części tego rozdziału, wykorzystując syntetyczne parametry budżetowe, przedstawiono miejsce finansów samorządu terytorialnego w systemie finansów publicznych w latach 1999–2022.

Problematyka rozdziału drugiego koncentruje się wokół zagadnień związanych z dochodami własnymi budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W pierwszej części przedstawiono prawne i ekonomiczne uwarunkowania podziału źródeł dochodów publicznych między podsektor rządowy i podsektor samorządowy. W dalszej części rozdziału wykazano znaczenie i funkcje dochodów własnych budżetów jednostki samorządu terytorialnego w realizacji celów polityki rozwoju społeczno-gospodarczego. W końcowej części rozdziału przedstawiono współczesne wyzwania i tendencje zmian w zasilaniu dochodami własnymi budżetów jednostek samorządu terytorialnego, przedstawiając i wstępnie oceniając zmiany wprowadzone w Polsce w tej grupie dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Rozdział trzeci monografii poświęcono dotacjom i subwencjom przekazywanym do budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W rozdziale tym, w pierwszej jego części, przedstawiono przesłanki zasilania budżetów jednostek samorządu terytorialnego dochodami uzupełniającymi dochody własne. W dalszej części rozdziału opisano podstawowe cechy dotacji celowych, a następnie wykazano niebezpiecznie wysoki dla rozwoju samorządności terytorialnej w Polsce udział dotacji w strukturze dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W tej części monografii omówiono też problem nieadekwatnego naliczania kwot dotacji celowych na zadania zlecone przez administrację rządową. W końcowej części rozdziału przedstawiono funkcje subwencji ogólnej w niwelowaniu dysproporcji rozwojowych między gminami (regionami) i na tym tle podjęto próbę oceny rozwiązań przyjętych w Polsce od 2025 roku, w świetle których ten instrument w zasilaniu finansowym budżetów jednostek samorządu terytorialnego ma marginalne znaczenie.

W rozdziale czwartym przedstawiono podstawowe wyzwania i dylematy polityki wydatkowej jednostki samorządu terytorialnego we współczesnym turbulentnym otoczeniu. W pierwszej części omówiono problemy, które wiążą się z jednej strony z wymogami respektowania, zgodnie z regulacjami formalnoprawnymi, zasad polityki wydatkowej, a z drugiej strony – z odpowiedzialnością organów samorządu terytorialnego za zarządzanie środkami publicznymi. W dalszej części rozdziału pod-

jęto próbę zidentyfikowania i omówienia podstawowych wyzwań dla polityki finansowej poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Autor ma nadzieję, że przedstawione w monografii treści będą brane pod uwagę w ożywionych dyskusjach na temat wprowadzanych w ostatnich latach w Polsce zmian w systemie finansów samorządu terytorialnego oraz przy kontynuowaniu dialogu w kwestii miejsca finansów samorządu terytorialnego w zmieniającym się współcześnie systemie finansów publicznych.

Decentralizacja władzy publicznej i samodzielność finansowa jednostki samorządu terytorialnego jako fundamenty państwa demokratycznego

1.1. Decentralizacja jako ustrojowa zasada relacji pomiędzy organami władzy publicznej

Jednym z podstawowych problemów funkcjonowania współczesnego demokratycznego państwa jest dostosowanie aparatu administracji publicznej do sprawnego wykonywania zadań publicznych, a kluczowym zagadnieniem w tym zakresie pozostaje decentralizacja. Definicji decentralizacji jest wiele i znacznie się one od siebie różnią (Guziejewska, 2022). Pojęcie to jest przedmiotem zainteresowania wielu dyscyplin naukowych i jest rozpatrywane w aspektach politycznym, ekonomicznym, prawnym, finansowym, socjologicznym. Stąd też przyjęte w encyklopediach sformułowania wyjaśniające istotę decentralizacji są dość ogólne i określają, że jest to proces przekazywania zadań przez organy centralne jednostkom administracyjnym niższego szczebla łącznie z rozszerzaniem zakresu ich uprawnień do samodzielnego podejmowania rozstrzygnięć, głównie w dziedzinie ekonomii i administracji (*Encyklopedia powszechna PWN*, 1983, s. 582). Ogólna definicja decentralizacji uwypukla trzy zagadnienia (Gajl, 1993, s. 12):

- 1) przekazanie określonych zadań publicznych przez szczebel centralny organom samorządu terytorialnego,
- 2) korzystanie przez organy samorządu terytorialnego z odpowiedniego majątku i uprawnień prawnych gwarantujących ich samodzielność oraz możliwość decydowania o sprawach publicznych w terenie,
- 3) posiadanie przez organy samorządu terytorialnego odpowiednich środków finansowych służących realizacji własnej polityki.

Te podstawowe zagadnienia wiążą się z działaniami sprzyjającymi kształtowaniu modelu organizacji władzy i administracji publicznej, w którym decyzje dotyczące

spraw publicznych byłyby podejmowane przez organy przedstawicielskie i wykonawcze wspólnot samorządowych możliwie najbliżej miejsca ich realizacji, a przy tym jednocześnie przyczyniłyby się do racjonalnego i oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi. W działaniach tych do podstawowych problemów należą:

- Dostosowanie środków publicznych do zadań poszczególnych szczebli władz publicznych, przyznanych im przez Konstytucję i poszczególne ustawy. Podział dochodów publicznych pomiędzy organy władzy i administracji państwowej a organy władzy i administracji samorządowej generalnie ma odpowiadać zadaniom wykonywanym przez te podmioty.
- Zapewnienie poszczególnym szczeblom władz publicznych odpowiedniego zakresu samodzielności finansowej. Ogólnie można powiedzieć, że transfer środków publicznych z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego nie może być przejawem utrzymywania hierarchicznej zależności pomiędzy poszczególnymi szczeblami władzy państwowej i władzy samorządowej.
- Zapewnienie znacznego udziału dochodów własnych w strukturze dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego, tak aby umożliwiać organom władz samorządowych swobodne wykonywanie i finansowanie zadań publicznych.
- Zagwarantowanie organom władzy i administracji państwowej warunków do wypełniania właściwych im funkcji politycznych i ekonomiczno-społecznych.

Decentralizacja nierozłącznie wiąże się z istotą subsydiarności, której zastosowanie w praktyce oznacza stworzenie w państwie takiego modelu organizacji administracji publicznej, w którym decyzje dotyczące spraw publicznych podejmowane byłyby możliwie najbliżej miejsca ich realizacji. W konsekwencji odpowiedzialność za wykonywanie zadań publicznych powinna spoczywać na najniższym szczeblu, o ile na to pozwala pożądana efektywność i kompetencje danej jednostki samorządu terytorialnego (Kornberger-Sokołowska, 2001, s. 11-15). Można zatem stwierdzić, że subsydiarność jest podstawą wyznaczania szczegółowego podziału zadań publicznych pomiędzy poszczególne szczeble samorządu terytorialnego. Zastosowanie jej w praktyce przyczynia się między innymi do tego, że regionalne władze samorządowe nie powinny realizować zadań publicznych, które samodzielnie może wykonać podstawowy szczebel samorządu terytorialnego, jakim jest gmina.

Decentralizacja jest kwestią fundamentalną w teorii federalizmu fiskalnego, która skupia się na poszukiwaniu optymalnego zakresu decentralizacji przede wszystkim w kontekście zwiększania efektywności i sprawności funkcjonowania sektora publicznego oraz optymalnej alokacji dóbr publicznych (Poniatowicz, 2018, s. 45-55). Jednym z podstawowych problemów, którymi zajmuje się teoria federalizmu fiskalnego, jest podział odpowiedzialności za zapewnienie dóbr publicznych między rząd centralny a władze samorządowe i dążenie do uzyskania odpowiedzi na pytanie, jakie powinny być funkcje poszczególnych szczebli władz publicznych (Martinez-

-Vazquez i Timofeev, 2009, s. 3). Stąd też dyskusje związane z federalizmem fiskalnym koncentrują się na formach i zakresie przekazywania zadań i kompetencji na poszczególne poziomy wielopłaszczyznowego systemu podejmowania decyzji w sektorze publicznym, tak aby otrzymać system możliwie jak najbardziej efektywny, a zarazem demokratyczny (Poniatowicz, 2018, s. 45-55).

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że federalizm fiskalny ma szersze implikacje niż proces decentralizacji (Piotrowska-Marczak, 2009, s. 7-22). Wyrażany jest pogląd, że decentralizacja – jako część koncepcji federalizmu fiskalnego – to proces przekazywania uprawnień i decyzji na niższy niż państwo szczebel. Z kolei federalizm fiskalny oznacza pewną kompleksową koncepcję zarządzania i politykę finansową wyznaczającą strategię działania państwa, wskazującą obszary, w których ma miejsce integracja interesów ogólnospołecznych i lokalnych.

Ze względu na przedmiot analiz podejmowanych w dalszej części monografii rozważania te ograniczają się do decentralizacji, która jest pojęciem wielopłaszczyznowym i obejmuje (Ruśkowski, 2006, s. 25-30):

- decentralizację ustrojową, zwaną polityczną, która oznacza wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego w demokratycznie wybierane organy przedstawicielskie oraz taki status publicznoprawny, który zapewnia ustrojową niezależność od państwa,
- decentralizację administracyjną, która zakłada przyznanie samorządowi terytorialnemu zadań i administracyjnych instrumentów ich realizacji stosownych do charakteru i szczebla poszczególnych jednostek tego samorządu,
- decentralizację finansową, zwaną decentralizacją finansów publicznych, która oznacza przekazanie na rzecz jednostek samorządu terytorialnego odpowiednich zasobów publicznych i władztwa do dysponowania nimi.

W literaturze przedmiotu, analizując istotę decentralizacji na gruncie nauki o finansach, stwierdza się, że decentralizacja finansów publicznych najpełniej dokonuje się przez przeniesienie istotnej części kompetencji, obowiązków i decyzji o alokacji środków pieniężnych na szczebel lokalny (Owsiak, 2005, s. 139). Oznacza to, że decentralizacja finansów publicznych jest w rzeczywistości formą samoograniczania się władz państwowych (centralnych) na rzecz władz samorządowych w zakresie swobodnego, niezależnego dysponowania środkami publicznymi. Zakres i stopień niezależności finansowej nie są nieograniczone i wyznaczają je głównie doktryny polityczne i ekonomiczne przyjęte w poszczególnych krajach przez władze państwowe.

Do podstawowych argumentów za decentralizacją finansów publicznych należy zaliczyć to, że procesy gromadzenia i rozdysponowania środków publicznych są tym bardziej efektywne, im bliżej wspólnot lokalnych i regionalnych są dysponenci środków publicznych i instytucje odpowiadające za udostępnianie dóbr publicznych i dóbr społecznych. Gdy przeważająca część zasobów środków publicznych skoncen-

trowana jest w jednej instytucji – budżecie państwa, sprawne, skuteczne i elastyczne oddziaływanie centralnych instytucji rządowych na poziom udostępnianych dóbr publicznych i społecznych jest utrudnione i w istotnym stopniu wpływa na niską efektywność zarządzania środkami publicznymi. W sytuacji, gdy odpowiedzialność za zadania publiczne o charakterze lokalnym (regionalnym) przejmują władze samorządowe, uruchamiają się procesy i decyzje polityczne zakładające odchodzenie od struktur zbudowanych według hierarchicznej podległości i układów działowo-branżowych na rzecz struktur poziomych, terytorialnych. Z procesami tymi wiążą się tendencje do porządkowania układu instytucjonalnego, racjonalizacji struktur organizacyjnych odpowiedzialnych za organizowanie, udostępnianie i finansowanie dóbr publicznych i dóbr społecznych oraz procesy racjonalizacji wydatków publicznych ponoszonych na funkcjonowanie tych struktur. Potrzeba uwolnienia centralnych instytucji rządowych od bezpośredniej konieczności organizowania i finansowania lokalnych i regionalnych usług publicznych i społecznych oraz administrowania nimi wynika z tego, że jednostki samorządu terytorialnego mogą wykazać większą inicjatywę, są prężniejsze i odpowiadają na rzeczywiste zapotrzebowanie społeczności lokalnych i regionalnych. Szybka poprawa poziomu życia mieszkańców może następować przede wszystkim poprzez aktywne zaangażowanie wspólnot lokalnych i regionalnych oraz zwiększanie zakresu ich podmiotowości i samodzielności. Mechanizmy społecznej kontroli wykonywania i finansowania zadań publicznych są bowiem w skali lokalnej czy regionalnej znacznie silniejsze niż na szczeblach administracji państwowej. W danym układzie terytorialnym łatwiej można ocenić rzeczywistą strukturę potrzeb mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego i dostosować do nich alokację dostępnych środków publicznych.

Argumentem na rzecz przejmowania przez jednostki samorządu terytorialnego coraz szerszego zakresu zadań publicznych jest stosunkowo niska skuteczność osiągania celów tradycyjnej polityki regionalnej będącej jedną z dziedzin polityki gospodarczej, której podmiotem są centralne instytucje rządowe. Polityka regionalna wynikająca z celów makroekonomicznych często powoduje redystrybucję środków publicznych z regionów bogatych do biednych, niezależnie od racjonalności ekonomicznej. Interwencje centralnych instytucji rządowych, które zwykle nie mają wystarczających informacji niezbędnych do podejmowania decyzji trudnych z punktu widzenia gminy (regionu), powoduje niegospodarność w wydatkowaniu środków publicznych, wzrost biurokracji i utrwalenie nieefektywnych struktur. W tych warunkach coraz większego znaczenia nabiera polityka intraregionalna czy strategia gminy, których podmiotami są organy samorządu terytorialnego zlokalizowane w regionie (gminie), koncentrujące się na mobilizowaniu i wykorzystywaniu istniejących na danym terytorium potencjałów endogenicznych, podejmowaniu inwestycji infrastrukturalnych na zasadzie partnerstwa publiczno-prywatnego oraz realizowaniu lokalnych i ponadlokalnych „koalicji interesów” (por. Patrzałek, 1997,

s. 24). Podstawowym narzędziem realizacji tych działań są budżety jednostek samorządu terytorialnego mające gwarantowane konstytucyjnie dochody publiczne i określone ustawowo źródła dochodów własnych. Budżety jednostek samorządu terytorialnego, będąc podstawowym narzędziem gospodarki finansowej władz samorządowych, umożliwiają podejmowanie konkretnych działań w zakresie udostępniania i finansowania dóbr publicznych i dóbr społecznych oraz pobudzanie rozwoju w skali lokalnej i regionalnej, a również tworzenie – poprzez udzielaną pomoc publiczną – warunków sprzyjających rozwojowi przedsiębiorstw zlokalizowanych na danym terytorium, realizację inwestycji w sferze infrastruktury czy preferencyjne oddziaływanie na tworzenie nowych miejsc pracy.

Argumentem za przekazywaniem zadań i środków publicznych na szczebel lokalny i regionalny są zachodzące procesy integracji europejskiej i towarzyszące im ograniczanie zakresu zadań publicznych instytucji rządowych na rzecz instytucji międzynarodowych. Podstawową cechą współczesnych przeobrażeń jest globalizacja zjawisk wyrażająca się przede wszystkim w powstawaniu rozlicznych układów ponadnarodowych, które wymuszają wzrost konkurencyjności, wzmożoną wymianę dóbr i elastyczność zarządzania środkami publicznymi. Z jednej strony zakłada się, że interwencje władz Unii Europejskiej – poprzez szerokie wykorzystanie funduszy strukturalnych dostosowanych do warunków lokalnych i regionalnych – będą się przyczyniać do wzmożenia aktywności wspólnot lokalnych i regionalnych. Z drugiej zaś strony te ponadnarodowe interwencje będą wywoływać decentralizację sektora publicznego i likwidację rozbudowanych, hierarchicznych struktur sektora rządowego, gdyż współpraca między krajami Unii Europejskiej w coraz szerszym zakresie będzie się odbywać na poziomie regionów czy gmin.

Kolejnym argumentem na rzecz decentralizacji systemu finansów publicznych jest zasięg terytorialny znacznej części dóbr publicznych i dóbr społecznych finansowanych ze środków publicznych. O zasięgu terytorialnym dóbr publicznych mówi się wówczas, gdy służy on głównie (a nie wyłącznie) określonemu obszarowi, gdy podstawowa część dóbr publicznych i społecznych jest skierowana na potrzeby społeczności danego terenu. Dobra publiczne i społeczne mają ze swej natury zasięg i charakter lokalny czy regionalny, a o ich zasięgu terytorialnym przesądzają względy racjonalności i efektywności postępowania. Podkreślając zasięg terytorialny dóbr publicznych i społecznych, wskazuje się na związek działalności poszczególnych podmiotów z danym obszarem, podkreślając, że jeśli działalność firm komunalnych z racji właściwości wytwarzanych i udostępnianych przez nie dóbr publicznych i społecznych jest nastawiona na zaspokajanie potrzeb wspólnot lokalnych (regionalnych), to jednostki te powinny być pod zarządem władz samorządowych.

Decentralizacja zadań sektora publicznego wiąże się też ze wzrostem aktywności wspólnot lokalnych i regionalnych oraz ich gotowości do samostanowienia. Przebieg życia codziennego jest interpretowana przez wspólnoty lokalne i regionalne

jako przestrzeń użytkowo-identyfikacyjno-decyzyjna, a rozwój ocenia się przede wszystkim wskaźnikami jakościowymi, w których pierwszoplanowe znaczenie mają wartości społeczne, ekologiczne i kulturowe (Flejterski i Ziolo, 2008).

Decentralizacja zadań realizowanych przez sektor publiczny wynika również z pojawiających się w ostatnich latach w gospodarce światowej procesów specjalizacji powodujących, że w ramach struktur koncernów funkcjonują liczne *quasi*-autonomiczne podmioty gospodarujące, dla których gmina, region, ze swym specyficznym potencjałem ekologiczno-społeczno-gospodarczo-kulturowym, zakresem i poziomem udostępnianych dóbr publicznych i społecznych finansowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, może stanowić „życiodajne” podłoże procesów rozwoju innowacji.

Do procesu decentralizacji finansów publicznych nie można jednak podchodzić bezkrytycznie i trzeba postrzegać go również przez pryzmat jego mankamentów (Kosek-Wojnar i Surówka, 2007, s. 29). Wskazując argumenty przeciw decentralizacji finansów publicznych, stwierdza się zatem, że proces ten:

- nie sprzyja jednolitości polityki w zakresie udostępniania dóbr publicznych i społecznych o zbliżonym standardzie,
- może spowodować zaistnienie sprzeczności pomiędzy interesem samorządowych władz lokalnych i regionalnych a interesem władz centralnych,
- przyczynia się w pewnym stopniu do rozproszenia zasobów środków publicznych, a także może powodować ograniczenie znaczenia budżetu państwa,
- utrudnia prowadzenie jednolitej w skali kraju polityki w zakresie danin publicznych.

Wskazane argumenty przeciw decentralizacji finansów publicznych, jak się wydaje, mają dyskusyjny charakter. Decentralizacja finansów publicznych niesie bowiem korzyści związane z możliwością podejmowania przez władze samorządowe działań na rzecz racjonalizowania wydatków publicznych oraz zwiększenia efektywności gospodarowania środkami publicznymi. Korzyści wynikające z procesów decentralizacji finansów publicznych wiążą się jednak z potrzebą rozwiązania realnych problemów związanych z:

- nierównomiernym rozłożeniem w przekroju terytorialnym źródeł dochodów publicznych; konsekwencją tego są niewystarczające zasoby dochodów własnych budżetów samorządowych niezbędnych do sfinansowania zadań przekazanych na szczebel samorządu (problem transferów z budżetu państwa);
- wyrównywaniem w pewnym stopniu sytuacji finansowej pomiędzy jednostkami na tym samym szczeblu, aby mogły one dostarczać i finansować usługi publiczne (transfery wyrównawcze oparte na własnych możliwościach finansowych samorządu terytorialnego);

- potrzebą skutecznej realizacji w terenie ważnych ogólnopaństwowych celów polityki społeczno-ekonomicznej, takich jak przeciwdziałanie bezrobociu, likwidowanie nadmiernych odrębności w poziomie rozwoju poszczególnych części kraju.

Tabela 1.1. Udział wydatków sektora *local government* (gminnego) w wydatkach sektora *general government* w wybranych krajach OECD w latach 2010-2018

Kraj	2010	2015	2016	2017	2018
Belgia	13,3	12,9	12,8	13,2	13,4
Czechy	29,1	26,9	25,8	27,4	28,9
Dania	61,8	62,3	63,5	64,3	63,6
Estonia	24,2	23,2	23,0	24,2	24,1
Francja	19,7	19,7	19,3	19,3	19,4
Grecja	7,2	6,3	7,1	7,2	7,5
Hiszpania	13,3	11,4	11,4	11,6	11,5
Holandia	32,5	31,0	31,0	30,9	30,7
Irlandia	8,2	7,7	8,4	8,8	8,8
Litwa	26,3	22,5	22,9	23,3	23,8
Niemcy	17,3	17,3	17,4	17,1	17,4
Polska	32,2	30,7	31,0	32,1	34,0
Portugalia	14,2	11,4	12,5	12,7	13,1
Słowacja	16,8	16,1	15,4	16,7	16,9
Węgry	25,2	15,3	12,5	13,0	13,7
Włochy	31,1	28,2	27,9	27,2	27,5

Źródło: OECD, *Government at a Glance-2019 edition*.

Decentralizacja finansów publicznych jest procesem trudno mierzalnym (Banaszewska, 2022 s. 32-39; Bywalec, 2007, s. 32-40), niemniej jednak do mierników, które kompleksowo i komplementarnie ukazują ten proces i są najczęściej stosowane w porównaniach międzynarodowych, zalicza się m.in. wskaźnik udziału wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w relacji do PKB (zob. tab. 1.1). Analizując poziom decentralizacji finansów publicznych w poszczególnych krajach, zauważa się duże różnice w realizacji przez finanse samorządu terytorialnego funkcji alokacyjnej. I tak zakres decentralizacji finansów publicznych w poszczególnych krajach, mierzony udziałem wydatków lokalnych w PKB, wynosi od 1 do 3% w przypadku Malty, Cypru i Grecji, do 33% w przypadku Danii i ponad 25% w Szwecji.

Poziom decentralizacji finansów publicznych w poszczególnych krajach zasadniczo przesądza o zakresie interwencjonizmu władz samorządowych oraz o znaczeniu i funkcjonowaniu systemu finansów samorządu terytorialnego. Interwencje samorządu terytorialnego z jednej strony koncentrują się na udostępnianiu i wykonywaniu usług publicznych o zasięgu lokalnym i regionalnym, a z drugiej strony na oddziaływaniu na aktywność ekonomiczną podmiotów zlokalizowanych w określonych jednostkach zasadniczego podziału terytorialnego kraju. Władze samorządowe, uruchamiając te interwencje, są zorientowane przede wszystkim na przedsięwzięcia, które wykazują następujące cechy:

- Promowany jest rozwój opierający się na zasobach i predyspozycjach jednostek zasadniczego podziału terytorialnego kraju. Wspierane przedsięwzięcia tworzą miejsca pracy odpowiadające potrzebom lokalnego i regionalnego rynku pracy. W działaniach tych korzysta się z myśli innowacyjnej środowisk regionalnych.
- Pomoc publiczna przyznawana przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest przeznaczona przede wszystkim na rzecz zmniejszenia bezrobocia, szerzenia innowacyjności, poprawy stanu zagospodarowania jednostek terytorialnych i rozwijania poczucia tożsamości terytorialnej.

W konsekwencji zachodzących procesów decentralizacji finansów publicznych organy samorządu terytorialnego mogą oddziaływać na procesy rozwoju lokalnego (regionalnego) w różnym zakresie – przez stosowanie różnorodnych interwencji w sferze ekonomicznej i społecznej. Podchodząc „modelowo” do owych interwencji władz samorządowych, można wyróżnić:

- Radykalny interwencjonizm władz samorządowych. Może się on przejawiać w opracowaniu wielu lokalnych i regionalnych programów wspierających rozwój podmiotów gospodarczych zlokalizowanych w gminie (regionie) przez zastosowanie preferencji podatkowych czy kredytowych, a także w mobilizowaniu jednostek organizacyjnych sektora samorządowego i sektora prywatnego wokół celów strategicznych rozwoju jednostki terytorialnej. Należy podkreślić, że zastosowanie w czystej postaci owego modelu wiąże się z ryzykiem nadmiernego rozproszenia zasobów finansowych sektora samorządowego i narastaniem długu jednostek samorządu terytorialnego, w konsekwencji zaś wpływa na racjonalność gospodarowania środkami publicznymi.
- „Model nieinterwencji” publicznej władz samorządowych. Może on być bliski nurtom konserwatywnym, ortodoksyjnie liberalnym i wyrażać zgodę na marginalizację roli władz samorządowych w sferze rozwoju społeczno-gospodarczego. W tym modelowym podejściu do funkcji samorządu terytorialnego dominuje przekonanie, że każda interwencja w sferze społeczno-ekonomicznej może oznaczać zniekształcenie mechanizmu rynkowego, nieefektywne wydatkowanie środków publicznych sektora samorządowego i utrwalenie tradycyjnych nieefektywnych struktur.

- Model tradycyjnej interwencji publicznej. Z jednej strony nie podaje on w wątpliwość potrzeby angażowania środków publicznych przez władze samorządowe w sferze ekonomicznej i społecznej, z drugiej zaś – uznaje dominujące znaczenie mechanizmów rynkowych w niwelowaniu nadmiernych dysproporcji przestrzennych w rozwoju jednostek zasadniczego podziału terytorialnego kraju.

Interwencje władz samorządowych, przy zastosowaniu instrumentów zarówno dochodowych (podatki, pożyczki), jak i wydatkowych, koncentrują się przede wszystkim na:

- rozwoju infrastruktury technicznej; mają one na celu głównie rozbudowę i tworzenie nowej infrastruktury technicznej (dróg, ujęć wody, oczyszczalni itp.), dzięki czemu zmniejszają się koszty, które musiałby ponieść inwestor prywatny lokalizujący swą działalność w danym układzie terytorialnym;
- rozwoju biznesu; mają one pobudzić wzrost zapotrzebowania na kadrę pracowniczą w gminie (regionie), przyciągnąć biznes z zewnątrz, rozwinąć istniejący biznes, propagować innowacje i przedsiębiorczość;
- rozwoju kapitału ludzkiego, tzn. nakierowaniu interwencji działania publicznego instytucji samorządowych na poprawę kwalifikacji i umiejętności członków wspólnot lokalnych (regionalnych), dzięki czemu stają się oni atrakcyjniejsi dla przedsięwzięć wymagających wysoko wykwalifikowanych pracowników.

W oddziaływaniu władz samorządowych na funkcjonowanie w gminie (regionie) podmiotów gospodarczych, obok instrumentów finansowych, szczególne znaczenie mają instrumenty formalnoprawne z zakresu zagospodarowania przestrzennego. Instrumenty te, przy zachowaniu elementów decyzyjnych, spełniają funkcje informacyjne, będąc dla podmiotów gospodarczych podstawą wiedzy o przeszłości danego terytorium i środkiem do kształtowania jego przyszłości. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, mające charakter długookresowy, koncentrują się na kategorii celów w dziedzinie przekształceń przestrzeni i uwzględniają zasady, które w procesie tych przekształceń są nakazane i zalecane, a zarazem podają niezbędne zakazy. Zadania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego można sprowadzić do czterech zasadniczych funkcji: kontrolnej, stymulującej, informacyjnej i decyzyjnej. Z jednej strony plany miejscowe są narzędziem kontroli działań inwestycyjnych planowanych i realizowanych przez niezależne podmioty gospodarujące (rozproszonych w czasie i przestrzeni, często dość przypadkowych, ale decydujących o kierunkach, natężeniu i formach przekształceń przestrzennych), z drugiej zaś mogą służyć realizacji takich elementów infrastruktury technicznej i społecznej, które pobudzają przekształcenia społeczno-gospodarcze i związane z nimi zmiany struktur przestrzennych w kierunkach pożądanых przez władze samorządowe. Trzeba przy tym dodać, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego opracowywane na szczeblu gmin mają

moc prawną w określaniu sposobu realizacji prawa własności względem podmiotów gospodarczych, instytucji publicznych i mieszkańców. Konsekwencją tego jest konieczność respektowania w ustaleniach planów miejscowych (na podstawie negocjacji) warunków realizacji zadań rządowych o charakterze publicznym wywołujących skutki przestrzenne.

W rozważaniach na temat znaczenia finansów jednostek samorządu terytorialnego w kształtowaniu rozwoju lokalnego (regionalnego) należy zauważyć, że trudno jednoznacznie wykazać bezpośrednie związki pomiędzy oddziaływaniem jednostek samorządu terytorialnego a rozwojem podmiotów gospodarczych zlokalizowanych na danym terytorium. Polityka rozwoju w wymiarze lokalnym (regionalnym) zakładająca „model nieinterwencji publicznej” nie oznacza bowiem pogorszenia wyników ekonomicznych podmiotów gospodarczych. I odwrotnie – polityka rozwoju zakładająca radykalny interwencjonizm nie oznacza sukcesu gospodarczego podmiotów gospodarczych zlokalizowanych w danej jednostce terytorialnej. Nie przeceniając zatem roli samorządu terytorialnego w pobudzaniu procesów gospodarczych, trzeba jednak stwierdzić, że wyselekcjonowane – stosownie do wagi problemów występujących w gminie (regionie) – interwencje i związane z nimi decyzje organów jednostek samorządu terytorialnego o alokacji środków publicznych w układach lokalnych, regionalnych mogą wyraźnie wzmocnić makroekonomiczne narzędzia oddziaływania na procesy rozwoju, przy czym powinny one wynikać z polityki rozwoju jednostki terytorialnej, której podmiotem są władze samorządowe.

Podsumowując rozważania na temat zakresu decentralizacji fiskalnej i związanej z tym problemu funkcji i roli samorządu terytorialnego w oddziaływaniu na procesy rozwoju lokalnego i regionalnego, trzeba podkreślić coraz większy wpływ globalizacji (szerzej: Stiglitz, 2005) na funkcje samorządu terytorialnego. Globalizacja, związana przede wszystkim z niespotykanym wcześniej w historii przyspieszeniem globalnej wymiany dóbr, usług, informacji i kapitału oraz rewolucją informatyczną, pociągnęła za sobą powiązanie rynków finansowych, liberalizację i wzrost konkurencyjności między różnymi podmiotami, w tym również gminami (regionami). Jedną z podstawowych konsekwencji tych procesów jest wzrost konkurencyjności gmin (regionów) w stwarzaniu warunków sprzyjających przyciąganiu inwestycji bezpośrednich. Ich wysokość i dynamika w gminie (regionie), obok takich czynników, jak położenie geograficzne, bliskość i wielkość rynków zbytu, w dużym stopniu jest uzależniona od czynników, na które – w wyniku procesów decentralizacji – wpływ mają władze samorządowe.

1.2. Funkcje finansów samorządu terytorialnego w wielopoziomowym systemie finansów publicznych

Finanse samorządu terytorialnego, będąc integralną częścią finansów publicznych, wiążą się nierozzerwalnie z organizacją i ze strukturą podziału terytorialnego państwa, z zasadami podziału zadań publicznych pomiędzy poszczególne szczeble władzy i administracji publicznej, ze wspieraniem rozwoju lokalnego i regionalnego oraz z zakresem decentralizacji finansów publicznych. Zakres i zasady działalności jednostek samorządu terytorialnego, jako odrębnych podmiotów publicznonprawnych, i ich relacje z administracją rządową zmieniają się w zależności od warunków politycznych, społecznych i gospodarczych występujących w poszczególnych państwach. O zmianach tych w decydującym stopniu przesądzają normy prawne ustanawiane przez ustawodawcę państwowego, co w konsekwencji sprawia, że finanse samorządu terytorialnego są silnie uzależnione od uwarunkowań historycznych, kulturowych, politycznych i społecznych występujących w poszczególnych państwach, a jednocześnie powoduje, że nie ma jakiegoś uniwersalnego rozwiązania dotyczącego organizacji i zasad finansowania samorządu terytorialnego, które mogłoby mieć przesądzające znaczenie dla wszystkich państw.

Finanse samorządu terytorialnego obejmują zjawiska i procesy związane z gromadzeniem dochodów oraz dokonywaniem wydatków przez jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki. W literaturze przedmiotu (Ruśkowski, 2004, s. 13-15) podkreśla się, że terminu tego używa się często zamiennie z terminem „finanse lokalne”, wykazując przy tym jednocześnie, że finanse lokalne należy rozumieć w sensie węższym, gdyż obejmują one finanse tych jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, które usytuowane są poniżej szczebla regionalnego. Rozróżnienie to ma nie tylko znaczenie semantyczne i porządkujące. W wielu krajach – w których procesy regionalizacji są znacznie zaawansowane – regionalny szczebel samorządu terytorialnego nabiera specyficznego charakteru w stosunku do pozostałych jednostek tego samorządu (np. szersza autonomia, szczególne kompetencje tradycyjnie rezerwowane dla państwa itp.). Finanse regionalne mają wówczas odmienny charakter niż finanse pozostałych jednostek samorządu terytorialnego. W celu odzwierciedlenia tej specyfiki często odróżnia się więc finanse regionalne od finansów pozostałych jednostek samorządu terytorialnego, dla tych ostatnich rezerwując termin „finanse lokalne”. W tych warunkach w pełni uzasadniona merytorycznie jest terminologia, zgodnie z którą finanse samorządu terytorialnego to finanse lokalne i regionalne. Znacznie mniej zasadne merytorycznie jest używanie takiej terminologii dla krajów, w których szczebel regionalny nie wykazuje daleko posuniętej specyfiki, funkcjonując na jednolitych, niemal identycznych zasadach dla wszystkich szczebli samorządu terytorialnego.

Finanse samorządu terytorialnego mają bardzo zróżnicowaną strukturę wewnętrzną. W strukturze tej występuje zbiór elementów, między którymi zachodzą

określone zależności. W związku z tym obok pojęcia finansów samorządu terytorialnego należy wyróżniać pojęcie systemu finansów samorządu terytorialnego, przez które należy rozumieć zespół powiązanych, określonych przez przepisy prawa reguł i instytucji o charakterze publicznym umożliwiające zdecentralizowane gromadzenie i rozdysponowanie środków publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Podstawową cechą finansów samorządu terytorialnego jest to, że dotyczą zjawisk pieniężnych związanych z działalnością władz samorządowych. Kolejną cechą finansów samorządu terytorialnego jest też zasięg terytorialny i miejsce koncentracji środków publicznych wokół określonej części przestrzeni geograficznej, którą jest jednostka zasadniczego podziału terytorialnego kraju. W związku z tym badacze zajmujący się nauką o finansach samorządu terytorialnego mają za zadanie poszukiwanie odpowiedzi na pytania związane ze skutecznością i z efektywnością pobierania i gromadzenia dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego, zasadnością i racjonalnością wydatków ponoszonych przez organy tych jednostek, pytania dotyczące poziomu i struktury długu jednostki samorządu terytorialnego oraz pytania na temat zależności między gospodarką finansową władz samorządowych a tempem rozwoju danej jednostki podziału administracyjnego kraju. Obszarem zainteresowania finansów samorządu terytorialnego jest również mechanizm redystrybucji środków publicznych pomiędzy instytucjami rządowymi a poszczególnymi ogniwami sektora samorządowego oraz mechanizm redystrybucji środków publicznych dokonywany w ramach sektora samorządowego pomiędzy poszczególne ogniwa tego sektora (szerzej: Patrzalek, 2010). Ponadto podkreślić trzeba, że finanse samorządu terytorialnego nie ograniczają się do badania gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego i ich jednostek organizacyjnych, ale wyjaśniają treść ekonomiczną i związki przyczynowo-skutkowe między gromadzeniem środków publicznych a zakresem interwencji samorządu terytorialnego w procesy rozwoju lokalnego i regionalnego. Funkcje samorządu terytorialnego nie koncentrują się bowiem tylko na wykonywaniu zadań w sferze usług publicznych, ale obejmują również oddziaływanie samorządu terytorialnego na procesy rozwoju lokalnego, regionalnego. Dlatego ważnym obszarem zainteresowań samorządu terytorialnego jest też badanie związków między wydatkami i rozchodami jednostek samorządu terytorialnego a przeobrażeniami jakościowymi, jakie zachodzą na danym obszarze w zakresie poziomu życia ludności go zamieszkującej i warunków funkcjonowania zlokalizowanych na nim podmiotów gospodarczych.

Cechą wyróżniającą finanse samorządu terytorialnego są formy i metody pozyskiwania dochodów publicznych przez władze samorządowe. O ile w strukturze dochodów budżetu państwa decydujące znaczenie mają dochody podatkowe, o tyle struktura dochodów budżetów samorządowych jest zróżnicowana. Z tym wiąże się problemy podziału dochodów publicznych pomiędzy państwo i samorząd terytorialny w warunkach ograniczoności źródeł finansowania i nieograniczoności potrzeb

publicznych, które spowodowały, że generalnie wyodrębnia się dwie kategorie źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego: dochody własne oraz dochody uzupełniające. Dochody własne mają źródło na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego i w odniesieniu do nich władze samorządowe mają możliwości wpływania na ich poziom i strukturę. Władze samorządowe, posiadając określony przepisami prawa zakres samodzielności finansowej w pozyskiwaniu dochodów, mają możliwość decydowania o poziomie i strukturze dochodów uzyskiwanych z majątku komunalnego czy z podatków i opłat lokalnych. Z kolei inne formy pozyskiwania dochodów budżetów samorządowych występują w dochodach uzupełniających. Dochody te ogólnie mają swoje źródło poza obszarem jednostki samorządu terytorialnego i nie są trwale oraz bezpośrednio związane z jej budżetem. Są one kategorią bardzo niejednorodną i w związku z tym spełniają różne funkcje w systemie finansowania jednostek samorządu terytorialnego i tym samym różne mogą występować formy i sposoby ich pozyskiwania. Dochody uzupełniające są instrumentami służącymi rozwiązywaniu problemów będących konsekwencją niskiej wydajności fiskalnej dochodów własnych, a także problemów związanych z występowaniem nadmiernych dysproporcji w stanie infrastruktury społecznej i technicznej pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego. Gromadzenie tych dochodów przez jednostki samorządu terytorialnego może być uzależnione od spełnienia wielu warunków (np. projekty dotowane z budżetu państwa mogą wymagać współfinansowania z budżetu jednostek samorządu terytorialnego) wpływających na formy i metody ich pozyskiwania.

Cechą wyróżniającą finanse samorządu terytorialnego jest to, że zjawiska i procesy związane z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego podlegają specyficznym i szeroko rozbudowanym regułom kontroli i nadzoru. Samorząd terytorialny istnieje i działa z woli państwa, w jego ramach i pod jego nadzorem. To państwo w drodze ustaw decyduje o jego powstaniu, szczeblach zarządzania, zakresie działania i zasadach zasilania finansowego. W warunkach, gdy w funkcjonowaniu instytucji sektora samorządowego powoływanych przez państwo w drodze ustaw nie działają ekonomiczne mechanizmy wymuszające efektywność działania, instytucje te nie działają w celu osiągnięcia zysku i ogólnie nie mają wyłącznej odpowiedzialności za pozyskiwanie środków na finansowanie swojej działalności – potrzeba ustanowienia kontroli i nadzoru gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego leży w interesie państwa, ale także w interesie mieszkańców wspólnoty lokalnej (regionalnej). Jej znaczenie jest tym większe, im większy jest zakres funkcji i zadań samorządu terytorialnego. Kontrola nad finansami samorządu terytorialnego, której podstawowym zadaniem jest badanie prawidłowości gospodarki finansowej instytucji sektora samorządowego, ale też usprawnianie działalności kontrolowanej instytucji, może przyjmować bardzo różne formy (szerzej: Kurowski i in., 2000), między innymi kontroli zewnętrznej

(Najwyższa Izba Kontroli, regionalne izby obrachunkowe, organy kontroli skarbowej), kontroli wewnętrznej (kontrola zarządcza i audyt wewnętrzny) oraz kontroli społecznej (kontrola obywatelska).

Finanse samorządu terytorialnego w różnym stopniu realizują formułowane w teorii finansów publicznych funkcje: alokacyjną, redystrybucyjną, stabilizacyjną i sanacyjną (por. Musgrave i Musgrave, 1984, s. 7-16; Owsiak, 2009, s. 32-37). O ile w realizacji funkcji stabilizacyjnej i sanacyjnej finanse samorządu terytorialnego mają marginalne znaczenie, o tyle w przypadku dwóch pozostałych funkcji zjawiska pieniężne związane z działalnością władz samorządowych odgrywają istotną rolę.

Finanse samorządu terytorialnego w szerokim zakresie realizują funkcję alokacyjną, gdyż są narzędziem alokacji, poza mechanizmem rynkowym, części dóbr i usług publicznych. W związku z realizacją alokacyjnej funkcji przez finanse samorządu terytorialnego jednym z podstawowych problemów jest określenie kategorii lokalnych dóbr publicznych, przez które należy rozumieć dobra publiczne charakteryzujące się tym, że brak rywalizacji w osiąganiu korzyści z ich dostarczania ograniczony jest do części członków społeczeństwa zamieszkujących na wyodrębnionym geograficznie terenie i że przy ich rozpatrywaniu uwzględnia się kryteria: zasięgu terytorialnego oraz przestrzennego zróżnicowania poziomu korzyści osiąganych w wyniku ich dostarczania¹. Wyróżnienie lokalnych dóbr publicznych, których dostarczanie finansowane jest z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, powoduje, że przy terytorialnie zróżnicowanym poziomie podaży lokalnych dóbr publicznych istotnym problemem jest kwestia efektywności alokacji lokalnych dóbr publicznych i związane z nim ustalenia dotyczące optymalnych zależności pomiędzy akceptowalnym przez członków wspólnot lokalnych stopniem obciążeń podatkowych a pożądanym zakresem i strukturą dostarczanych lokalnych dóbr publicznych.

W literaturze przedmiotu (Stavvett, 1980, s. 380-383) zwraca się uwagę na możliwość wystąpienia dwóch odmiennych od optymalnej sytuacji w zakresie realizacji przez finanse samorządu terytorialnego funkcji alokacyjnej. Pierwsza, określana jako niedostateczna podaż lokalnych dóbr publicznych, wiąże się z dążeniem władz lokalnych do niepodejmowania i powiększania wydatków publicznych, gdyż ich konsekwencją byłby niepożądany przez członków wspólnoty lokalnej napływ nowo osiedlających się mieszkańców i zwiększenie w związku z tym kosztów związanych z gęstością zaludnienia. Druga z wymienionych sytuacji, określana jako nadwyżka podaży lokalnych dóbr publicznych, uzasadnia zwiększanie przez władze samorządowe wydatków publicznych w celu przyciągnięcia nowo osiedlających się mieszkańców, co pozwoliłoby obniżyć wysokość obciążeń podatkowych ponoszonych przez dotychczasowych i przybyłych członków społeczności lokalnej.

¹ Zagadnienie to szerzej omawia A. Walasik (2006, s. 32-40).

Finanse samorządu terytorialnego biorą udział w realizacji funkcji redystrybucyjnej², co przejawia się zarówno w tym, że przez władze samorządowe przejmowana jest część dochodów uzyskiwanych przez podatników, jak i w tym, że władza samorządowa dokonuje rozdziału tych dochodów między poszczególne podmioty na wykonanie zadań uznawanych za szczególnie ważne w hierarchii potrzeb członków wspólnoty lokalnej (regionalnej). Realizacja przez finanse samorządu terytorialnego funkcji redystrybucyjnej wiąże się zasadniczo z problemem zakresu władztwa podatkowego władz samorządowych oraz problemem wyrównywania finansowego związanego z koniecznością korygowania dochodów różnych podmiotów, które zostały ukształtowane w rezultacie zachodzących procesów rynkowych.

Podział dochodów publicznych, który ma charakter pionowy (wertykalny), jest związany przede wszystkim z podatkami (szerzej zob. Guziejewska, 2006, s. 5-9). Polega on na ich odpowiednim rozdzieleniu pomiędzy państwo i inne związki publiczno-prawne wyższego i niższego rzędu. Poszczególne podatki występujące w danym systemie dochodów publicznych powinny być przydzielane określonym szczeblom jednostek samorządu terytorialnego przy uwzględnieniu przede wszystkim zadań publicznych przypisanych poszczególnym wspólnotom. Władze samorządowe, mając możliwość kształtowania elementów techniki podatkowej w zakresie przydzielonych źródeł dochodów podatkowych czy też możliwość wprowadzania na swoim obszarze innych dozwolonych obciążeń podatkowych, mogą tym samym wywierać bezpośredni wpływ na ukształtowanie finansowych warunków działania ogółu podmiotów funkcjonujących na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego.

Przy podziale dochodów publicznych pomiędzy poszczególne szczeble władz publicznych coraz istotniejsze znaczenie ma podział poziomy (horyzontalny). Redystrybucja taka polegać może na tym, że bogatsze jednostki samorządu terytorialnego przekazują część własnych dochodów na rzecz jednostek o bardzo niskich dochodach własnych na jednego mieszkańca.

Rozpatrując funkcję redystrybucyjną finansów samorządu terytorialnego, należy podkreślić potrzebę określania dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego na takim poziomie, aby możliwe było sfinansowanie dostarczanych przez władze samorządowe lokalnych dóbr publicznych, za których udostępnienie te władze odpowiadają. Realizacja tej zasady jest utrudniona ze względu na zróżnicowany przestrzennie poziom rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej oraz potencjał gospodarczy w gminie (regionie). Podejście do rozwiązywania problemów nierównowagi fiskalnej w zdecentralizowanych systemach finansów publicznych, a dotyczących nieadekwatności i wyrównywania finansowego, może być różne i w decydującym stopniu jest uzależnione od celów i instrumentów polityki gospodarczej,

² Szerzej o funkcji redystrybucyjnej finansów publicznych zob.: (Chojna-Duch, 2004, s. 27-41; Owsiak, 2005, s. 31-37).

w tym szczególnie polityki regionalnej. Przy formułowaniu celów tej polityki trzeba odpowiedzieć na pytanie, czy w redystrybucji dochodów publicznych dać priorytet efektywności gospodarowania czy sprawiedliwości (solidarności terytorialnej). Jeżeli preferuje się kryteria efektywności, to preferuje się rozwój konkurencyjności gmin (regionów), wzrost ich aktywności i poszerzanie dochodów własnych w strukturze dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Preferowanie sprawiedliwości (solidarności terytorialnej) oznacza tendencję do spłaszczania dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego, wzrost znaczenia transferów z budżetu państwa i elementów redystrybucji poziomej.

Do funkcji finansów samorządu terytorialnego zaliczyć należy również funkcję stymulacyjną. Charakteryzując sens i znaczenie tej funkcji, należy podkreślić, że w gospodarce rynkowej znaczna część odpowiedzialności za pobudzanie rozwoju na poziomie lokalnym i regionalnym spoczywa na władzach samorządowych. Władze samorządowe, przestrzegając w coraz większym zakresie potrzebę poprawy warunków życia mieszkańców i warunków funkcjonowania przedsiębiorstw zlokalizowanych w danej jednostce podziału administracyjnego kraju, podejmują się przedsięwzięć, których celem jest wzmacnianie konkurencyjności regionów i tworzenie warunków rozwoju gospodarczego na poziomie lokalnym. Do osiągnięcia tych celów władze samorządowe wykorzystują instrumenty podatkowe, wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego i instrumenty dłużne, które mogą uzupełniać i wzmacniać makroekonomiczne instrumenty stabilizowania procesów wzrostu i rozwoju gospodarczego.

Realizacja funkcji finansów samorządu terytorialnego wyznaczana jest przez obowiązujące regulacje prawne, których normatywną treścią jest ustanowienie poszczególnych elementów zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego. Podstawowe znaczenie mają przepisy określające źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego, zasady ustalania i przekazywania subwencji, dotacji celowych z budżetu państwa oraz zasady gromadzenia środków publicznych i dysponowania nimi przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Przepisy te tworzą całość zróżnicowaną, złożoną z wielu elementów, w ramach których można wyróżnić zalecenia i normatywy o charakterze międzynarodowym oraz regulacje prawne o zasięgu krajowym.

Międzynarodową konwencją wiążącą państwa europejskie, które ją ratyfikowały celem respektowania norm służących ochronie i rozwojowi praw samorządów lokalnych oraz warunków i zasad finansowania samorządu lokalnego, jest Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Karta jako konwencja Rady Europy została przekazana do podpisu 15 października 1985 roku, a weszła w życie po ratyfikacji przez cztery państwa 1 września 1988 roku. Polska ratyfikowała ją 14 lipca 1994 roku. Europejska Karta Samorządu Lokalnego formułuje następujące podstawowe zasady finansowe samorządów lokalnych (por. Oświadczenie rządowe z 14 lipca 1994 r.):

- Społeczności lokalne mają prawo – w ramach narodowej polityki gospodarczej – do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w trakcie wykonywania swych uprawnień.
- Przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać w zakresie określonym ustawą.
- Wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub przez ustawy zwykłe.
- Systemy finansowe, na jakich opierają się zasoby pozostające do dyspozycji społeczności lokalnych, powinny w miarę możliwości odpowiadać rzeczywistym zmianom zachodzącym w poziomie kosztów związanych z wykonywaniem przez samorząd lokalny przyznanych mu uprawnień.
- Ochrona społeczności lokalnych słabszych finansowo wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także kosztów, jakie te społeczności ponoszą. Procedury lub działania tego typu nie powinny ograniczać swobody podejmowania decyzji przez społeczności lokalne w zakresie ich uprawnień własnych.
- Ze względu na potrzeby finansowania nakładów inwestycyjnych społeczności lokalne powinny mieć dostęp do krajowego rynku kapitałowego w granicach określonych prawem.

Zasady finansowania samorządów lokalnych zawarte w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego mają ramowy i ogólny charakter. Karta nie narzuca szczegółowych rozwiązań dotyczących gospodarki finansowej samorządów lokalnych, to zaś powoduje, że jest respektowana i możliwa do zastosowania w różnorodnych rozwiązaniach spotykanych w krajach Europy w zakresie funkcjonowania i finansowania samorządów lokalnych.

Drugą – obok Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego – międzynarodową konwencją, która formułuje podstawowe zasady funkcjonowania i finansowania jednostek samorządu terytorialnego, jest Europejska Karta Samorządu Regionalnego. Przedmiotem regulacji Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego jest samorząd na poziomie regionu. Karta, wskazując, że regionem jest jednostka, która została usytuowana między rządem centralnym i samorządem lokalnym, nie narzuca pozycji jednostek regionalnych w poszczególnych krajach.

W odniesieniu do finansów samorządu terytorialnego Europejska Karta Samorządu Regionalnego wskazuje na potrzebę zagwarantowania samorządowym władzom regionalnym samodzielności finansowej poprzez wyposażenie ich we własne zasoby finansowe, które mają być tworzone głównie przez podatki i opłaty. Zgodnie z postanowieniami Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego regiony powinny

mieć możliwość określania wysokości regionalnych podatków i opłat, a w razie niemożności nakładania własnych podatków powinny być upoważnione – w granicach określonych przez Konstytucję lub ustawę zwykłą – do ustalenia dodatkowego procentu podatków nakładanych przez inne władze publiczne.

Europejska Karta Samorządu Regionalnego podkreśla, że zasoby finansowe regionów powinny zapewniać im przewidywalne wielkości dochodów publicznych, dostosowane do ich kompetencji i umożliwiające im prowadzenie polityki wewnątrzregionalnej. Trzeba pamiętać, że każde z zadań publicznych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego oznacza określoną kwotę wydatków budżetów tych jednostek. W tych warunkach istotnym zagadnieniem jest określenie zakresu zadań publicznych i ich struktury rzeczowej oraz dostosowanie do nich wielkości przewidywanych dochodów publicznych. Respektowanie owych wymogów zawartych w Europejskiej Karcie Samorządu Regionalnego ma w konsekwencji sprzyjać racjonalizacji podziału kompetencji i zadań w całym systemie administracji publicznej. Poprzez precyzyjne określenie zadań publicznych realizowanych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego oraz przez organy administracji rządowej i dostosowanie odpowiednich do nich dochodów publicznych stwarza się warunki do lepszej organizacji i do efektywnego zarządzania sektorem finansów publicznych.

Europejska Karta Samorządu Regionalnego, określając podstawy finansowania samorządu na poziomie regionu, wskazuje na potrzebę respektowania różnorodności i elastyczności źródeł finansowania regionów. Aby władze samorządowe regionu miały możliwość dostosowywania się do ogólnego rozwoju gospodarczego i rzeczywistych zmian kosztów wykonywania kompetencji, powinny być wyposażone w różnorodne źródła zasilania finansowego, tj. przede wszystkim w dochody własne, ale także w transfery z budżetu państwa i przychody zwrotne. Respektowanie elastyczności i różnorodności źródeł dochodów budżetów regionalnych ma sprzyjać temu, aby w systemie zasilania finansowego regionów nie przeważały elementy przetargowe i uznaniowe, a gospodarka finansowa samorządu regionalnego była realizowana na podstawie wieloletniego planowania budżetowego.

Przepisy regulujące funkcjonowanie systemu finansów samorządu terytorialnego w Polsce tworzą hierarchicznie zbudowany system norm prawnych.

Podstawowe, ustrojowe znaczenie dla finansów samorządu terytorialnego mają przepisy zamieszczone w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.³ Przepisy te w ogólny, ramowy sposób określają pozycję finansową samorządu terytorialnego w stosunku do państwa, ustalając, że jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań i że dochodami tymi są dochody własne jednostek samorządu terytorialnego oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Adekwatność przyznawanych dochodów publicz-

³ Por. Dz. U. Nr 78, poz. 483, rozdz. VII.

nych do zakresu zadań publicznych wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego jest jedną z najważniejszych gwarancji ich rzeczywistej samodzielności.

Konstytucja RP stanowi, że źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie, i nakazuje, aby każda zmiana zakresu zadań i kompetencji samorządu terytorialnego przebiegała równolegle ze zmianami w podziale dochodów publicznych. Ponadto art. 168 Konstytucji RP zapewnia jednostkom samorządu terytorialnego możliwości korzystania z prawa do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie.

Ogólne zasady gospodarki finansowej samorządu terytorialnego zostały określone w ustawach o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa. Zawarte w tych aktach prawnych przepisy ogólne regulują niektóre instytucje dotyczące budżetów jednostek samorządu terytorialnego i procedury ich opracowywania, uchwalania, wykonywania oraz kontroli. Ponadto w ustawach tych ogólnie określono kompetencje organów jednostek samorządu terytorialnego w wykonywaniu budżetu oraz zasady wykonywania bankowej obsługi budżetu samorządowego i uprawnienia organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie lokowania wolnych środków budżetowych.

Podstawowym aktem prawnym regulującym zasady gospodarki finansowej gmin, powiatów i województw w Polsce jest ustawa o finansach publicznych⁴. Ustawa ta jest fundamentem systemu finansów publicznych, aktem prawnym określającym zasady planowania środków publicznych i dysponowania nimi, formy organizacyjnoprawne jednostek należących do sektora finansów publicznych, zasady kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych, zasady opracowywania projektów i uchwalania budżetów gmin, powiatów, województw oraz zasady i tryb ich wykonywania. Ustawa o finansach publicznych określa również sposób finansowania deficytu i zasady zaciągania zobowiązań finansowych przez gminy, powiaty i województwa.

Regulacje prawne określające źródła i szczegółową konstrukcję dochodów jednostek samorządu terytorialnego są zawarte w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa ta od momentu reaktywowania w Polsce samorządu terytorialnego była zmieniana wielokrotnie. Ta obowiązująca od 1 stycznia 2025 r.⁵, marginalizując znaczenie subwencji ogólnej w strukturze dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego, zwiększa dochody z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych liczone jako procent od dochodów podatników danego podatku z terenu danej jednostki samorządu terytorialnego. Regulacje te są przedmiotem szczegółowych rozważań w kolejnych rozdziałach monografii.

⁴ Por. Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240.

⁵ Dz. U. z 2024 r., poz. 1572.

1.3. Samodzielność finansowa jednostki samorządu terytorialnego jako efekt decentralizacji finansów publicznych

Istota samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego wynika z możliwości podzielenia się przez państwo niektórymi atrybutami władztwa finansowego z innymi podmiotami publicznymi odrębnymi prawnie i organizacyjnie w stosunku do państwa. Potocznie samodzielność to nieuleganie niczyim wpływom, niepodleganie niczyjej władzy, niezależność, niezawisłość (*Słownik języka polskiego PAN*, 1966, s. 36). Przy określaniu samodzielności jednostki samorządu terytorialnego, jako że jest ona efektem procesów decentralizacji, punktem wyjścia rozważań są warunki, jakie muszą być spełnione w tym procesie, tzn. zapewnienie jednostce samorządu terytorialnego osobowości prawnej, powierzenie majątku komunalnego i konstytucyjne zagwarantowanie źródeł dochodów publicznych, w tym dochodów podatkowych. Warunki te stwarzają władzom samorządowym podstawy do samodzielnego działania w zakresie organizowania, dostarczania i finansowania lokalnych (regionalnych) dóbr publicznych. Samodzielność jednostki samorządu terytorialnego może być zatem interpretowana jako stan, w którym organy władz samorządowych, nie będąc hierarchicznie podporządkowane centralnym władzom państwowym, mają możliwość swobodnego działania w granicach określonych ustawowo, zgodnie z klauzulą: co nie jest zakazane, jest dozwolone. Samodzielność często utożsamia się z autonomią, co nie jest – jak się wydaje – uzasadnione. O ile bowiem samodzielność przejawia się bardziej w systemie wykonywania prawa, o tyle autonomia przejawia się w sferze stanowienia prawa (ustaw). W literaturze przedmiotu podkreśla się, że autonomia to forma ustroju państwowego zagwarantowanego w aktach prawnych władzy centralnej. Oznacza ona, że terytorium bądź terytoria wyróżniają się od pozostałych części państwa przynajmniej jedną cechą specyficzną i ze względu na nią mają ustanowiony przez tę władzę szerszy zakres praw, szerszy od tego, którym władają jednostki administracyjno-terytorialnego podziału państwa.

Samodzielność jednostki samorządu terytorialnego jest problemem złożonym, dotyczącym wszystkich aspektów jej działalności i może być rozpatrywana pod względem ekonomicznym, prawnym, politycznym, organizacyjnym (Surówka, 2013; Wyszowska, 2017). O samodzielności samorządu terytorialnego w podstawowym stopniu decydują uwarunkowania prawne, które wyznaczają granice tej samodzielności, oraz formy, za pomocą których można ingerować w działalność samorządu terytorialnego, np. instytucja nadzoru.

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego można rozpatrywać w ujęciu podmiotowym i przedmiotowym (por. Denek, 2001, s. 8). Rozpatrywanie samodzielności w pierwszym ujęciu wiąże się z ustaleniem wzajemnych relacji pomiędzy

instytucjami rządowymi a instytucjami samorządowymi jako odrębnymi podmiotami władzy i administracji publicznej, relacji między jednostkami samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli, a także relacji pomiędzy podmiotami tworzącymi wewnętrzną strukturę danej jednostki samorządu terytorialnego.

Rozpatrując problem samodzielności jednostki samorządu terytorialnego w kontekście relacji między poszczególnymi podmiotami władzy i administracji publicznej, trzeba podkreślić, że to organy państwowe decydują o istnieniu ustroju i zakresie zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Samodzielność samorządu terytorialnego w tym ujęciu to swoboda działania i niezależność władz samorządowych od ingerencji innych podmiotów w prawnie określonych granicach. W relacjach pomiędzy instytucjami rządowymi a instytucjami samorządowymi nie występuje hierarchiczna zależność od organów państwowych, a relacje te odbywają się na zasadzie równości sprzyjającej zawieraniu różnorodnych porozumień i umów dotyczących wspólnych przedsięwzięć.

Samodzielność jednostki samorządu terytorialnego w drugim aspekcie ujęcia podmiotowego wiąże się z analizą stosunków pomiędzy organami samorządu terytorialnego a podmiotami, które bezpośrednio realizują zadania, przyjmując różne formy organizacyjno-prawne. Jednostka samorządu terytorialnego może też wchodzić w stosunki z innymi podmiotami, może bowiem zlecać wykonywanie zadań publicznych jednostkom nienależącym do sektora finansów publicznych, co także wpływa na jej samodzielność. Podmioty te realizują różnorakie zadania wynikające z przepisów prawnych oraz z decyzji organów lokalnych, dysponując określonymi kompetencjami i środkami finansowymi niezbędnymi do ich wykonania. Pomiedzy jednostkami samorządu terytorialnego a wymienionymi grupami podmiotów zachodzą powiązania o charakterze funkcjonalnym, organizacyjnym i majątkowym.

Samodzielność jednostki samorządu terytorialnego może być także rozpatrywana od strony przedmiotowej. W tym ujęciu samodzielność można analizować na wielu płaszczyznach, w odniesieniu do poszczególnych obszarów działalności jednostki samorządu terytorialnego, tj. płaszczyźnie prawnej, organizacyjnej, politycznej i ekonomicznej. W praktyce bardzo trudno oddzielić od siebie wymienione płaszczyzny, gdyż wiążą się one ze sobą, przeplatają się wzajemnie i uzupełniają (Guziejewska, 2005).

W płaszczyźnie prawnej samodzielność samorządu terytorialnego można rozpatrywać w aspekcie niezależności działania jednostki samorządu terytorialnego jako podmiotu prawa publicznego i prawa prywatnego. Samodzielność ta wynika z posiadania przez jednostkę samorządu terytorialnego osobowości prawnej. Na płaszczyźnie politycznej samodzielność jednostki samorządu terytorialnego przejawia się przede wszystkim w instytucji wolnych wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego, natomiast na płaszczyźnie organizacyjnej – w prawie do tworzenia własnych organów i wyboru ich członków, powoływania jednostek pomocni-

czych, prawie do obsadzania stanowisk w spółkach komunalnych i samorządowych jednostkach organizacyjnych. Z samodzielnością tą wiąże się prawo do uchwalenia statutu jednostki samorządu terytorialnego i aktów o niższej randze. Wyraża się ona także w możliwości bezpośredniego udziału członków wspólnoty lokalnej (regionalnej) w sprawowaniu władzy – przez instytucję referendum.

Samodzielność samorządu terytorialnego na płaszczyźnie ekonomicznej ujmuje się pod kątem zapewnienia samorządowi podstaw ekonomicznych do swobodnego działania poprzez wyposażenie go w uprawnienia dotyczące występowania w obrocie gospodarczym, uprawnienia w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej, uprawnienia do pobierania odpowiednich dochodów podatkowych i niepodatkowych, korzystania z innych dochodów uzupełniających (dotacje, subwencje czy udziałów), możliwości zaciągania pożyczek i kredytów oraz emitowania różnych form papierów wartościowych.

Samodzielność jednostki samorządu terytorialnego na płaszczyźnie ekonomicznej jest najczęściej rozpatrywana z jednej strony w odniesieniu do sfery realnej działania, tzn. działalności społecznogospodarczej, a z drugiej strony – do gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Markowska-Bzducha, 2005, s. 8-18). Istotą tej ostatniej jest zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizowanie zadań publicznych, jak również pozostawienie im swobody kształtowania swoich wydatków oraz stworzenie gwarancji formalnych i proceduralnych w tym zakresie (Denek, 2000, s. 14). Pomiędzy samodzielnością w sferze realnej i finansowej istnieją ściśle powiązania. Sfera realna samodzielności dotyczy zadań i kompetencji wymagających dochodów. Nie można więc oddzielać samodzielności samorządu terytorialnego w sferze realnej od samodzielności w sferze finansowej i odwrotnie.

Samodzielność finansowa jednostki samorządu terytorialnego oznacza możliwość swobodnego decydowania przez organy samorządu terytorialnego o pozyskiwaniu dochodów i przychodów, o rozmiarach i strukturze wydatków i rozchodów oraz o opracowywaniu i wykonywaniu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Samodzielność finansowa organów samorządu terytorialnego i jej zakres wyznaczone są przez obowiązujące regulacje prawne, niemniej jednak ulegają one częstym zmianom w trakcie przekształceń w systemie finansów publicznych (Miemieć, 2011). Samodzielności finansowej jednostki samorządu terytorialnego nie można zatem rozpatrywać w oderwaniu od aktualnego systemu ustrojowo-organizacyjnego państwa oraz systemu finansów publicznych. Samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego rozpatruje się w trzech podstawowych płaszczyznach: w gromadzeniu dochodów i przychodów, realizowaniu wydatków i rozchodów oraz w opracowywaniu i wykonywaniu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, będącego podstawą polityki finansowej władz samorządowych.

Samodzielność dochodowa odnosząca się do strony dochodowej budżetu, wiąże się z uprawnieniami organów samorządu terytorialnego w zakresie oddziaływania na poziom i strukturę dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego (Wyszkowska, 2017). Podstawowymi elementami konstruującymi samodzielność dochodową są uprawnienia i kompetencje organów samorządu terytorialnego dotyczące:

- zasad pobierania i gromadzenia dochodów zasilających budżet jednostki samorządu terytorialnego,
- zakresu władztwa podatkowego organów samorządu terytorialnego,
- zakresu swobody w pozyskiwaniu środków finansowych z dochodów niepodatkowych,
- możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przy respektowaniu wymogów formalnoprawnych.

Samodzielność w sferze pozyskiwania dochodów i przychodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego wiąże się z zagwarantowaniem jej możliwości zwiększania dochodów i pozyskiwania ich z różnych źródeł i różnymi metodami. Istotne dla wyznaczania samodzielności dochodowej jednostek samorządu terytorialnego są relacje dochodów własnych do dochodów ogółem budżetów samorządowych. Im wyższy udział dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem budżetu jednostki samorządu terytorialnego, tym szerszy zakres jej samodzielności dochodowej. W związku z tym często przy ocenie i porównaniach stopnia samodzielności dochodowej poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego stosuje się przede wszystkim wskaźnik udziału dochodów własnych i wskaźnik udziału dotacji celowych w strukturze dochodów ogółem.

W rozważaniach na temat samodzielności władz samorządowych w pozyskiwaniu dochodów ważna jest struktura dochodów własnych budżetów jednostek samorządu terytorialnego, która może być rozpatrywana w rozmaitych przekrojach. Do najważniejszych elementów warunkujących samodzielność w tym obszarze należy wyposażenie władz samorządowych w stabilne i wydajne źródła dochodów, z których znaczną część stanowią dochody własne, związane z daną jednostką podziału terytorialnego (bazą ekonomiczną) oraz stwarzające możliwość realnego wpływania na ich wydajność (Bem i in., 2024). Tak ukształtowana struktura dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego sprzyja rozwijaniu aktywności organów władz samorządowych i nie stwarza warunków do nieuzasadnionej ingerencji państwa w działalność tych organów. Te cechy dochodów własnych mają duży związek z samodzielnością finansową samorządu terytorialnego w aspekcie pozyskiwania dochodów. Fakt lokalizacji źródeł dochodów własnych na terenie funkcjonowania danego samorządu sprzyja aktywnemu oddziaływaniu organów władz samorządowych na wzrost liczby i na wydajność tych źródeł, co w konsekwencji może prowa-

dzić do zwiększenia dochodów pochodzących z omawianych źródeł. Zauważyć przy tym należy, że wydajność źródeł dochodów własnych zależy od sytuacji społeczno-gospodarczej danej jednostki terytorialnego podziału kraju, m.in. od istniejącej infrastruktury i liczby podmiotów gospodarczych. W przypadku słabiej zagospodarowanych jednostek terytorialnych spotkać się można z niewystarczającą wysokością dochodów – stąd konieczność ich uzupełniania. Na podkreślenie zasługuje także to, że dochody własne łatwiej oszacować i zaplanować w długim okresie (bezterminowo), co umożliwia układanie hierarchii potrzeb i bardziej racjonalne wydatkowanie gromadzonych środków publicznych w okresach dłuższych niż rok. Poza tym dochody własne zapewniają niezależność w podejmowaniu decyzji, podczas gdy korzystanie z dochodów uzupełniających wiąże się z oddziaływaniem państwa na gospodarkę lokalną (regionalną) i pewnym uzależnieniem się jednostek samorządu terytorialnego od państwa. Dochody własne dają większą szansę na pełniejsze pokrycie potrzeb członków wspólnot lokalnych i regionalnych oraz podniesienie standardu świadczonych usług.

Samodzielność dochodowa jednostki samorządu terytorialnego jest odmienna w stosunku do poszczególnych grup dochodów własnych. Wynika to stąd, że władze samorządowe mogą mieć różne kompetencje w zakresie wpływania na konstrukcję tych dochodów i ich wydajność. Poza tym znaczenie tych grup dochodów w budżecie jednostki samorządu terytorialnego uzależnione jest od jej typu, specyfiki, położenia i pełnionej przez nią funkcji (Kańduła, 2003). Samodzielność dochodów jednostki samorządu terytorialnego będzie z pewnością większa, jeżeli w jej dyspozycji znajdą się wydajne źródła podatkowe.

Samodzielność organów samorządu terytorialnego w zakresie oddziaływania na konstrukcję dochodów własnych wiąże się z pojęciem władztwa podatkowego. Posiadanie pełnego władztwa podatkowego w odniesieniu do podatków lokalnych – czyli podatków wpływających do budżetu gminy w całości – polega na uprawnieniu do samodzielnego nakładania tych podatków. Władztwo to może dotyczyć także możliwości ustalania stawek podatków lokalnych, prawa do samodzielnego podejmowania decyzji o zwolnieniach, zaniechaniu poboru części lub całości świadczenia bądź rozłożeniu go na raty. Z kolei częściowe władztwo podatkowe pozwala tylko na kształtowanie niektórych elementów konstrukcji podatków. Jeżeli organy samorządu terytorialnego nie będą miały tego typu uprawnień, a ponadto będą zobligowane do przestrzegania zbyt daleko idących zaleceń państwa, dotyczących np. dopuszczalnych obniżek stawek podatku, to samodzielność w pozyskiwaniu dochodów będzie wyraźnie ograniczona. Przyznanie organom samorządu terytorialnego kompetencji do wpływania na konstrukcję poszczególnych dochodów własnych (szczególnie podatków lokalnych) zwiększa odpowiedzialność wobec członków wspólnot lokalnych (regionalnych) za prowadzoną gospodarkę finansową i ma dodatni wpływ na efektywność gospodarowania środkami publicznymi.

W rozważaniach na temat samodzielności w pozyskiwaniu dochodów pojawia się pytanie o zakres władztwa podatkowego organów samorządu terytorialnego. Trzeba podkreślić, że duże uprawnienia organów samorządu terytorialnego odnośnie do kształtowania elementów konstrukcji danin publicznych i wprowadzania nowych obciążeń podatkowych na danym terenie mogą doprowadzić do znacznego zróżnicowania warunków funkcjonowania podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w poszczególnych jednostkach podziału administracyjnego kraju. W warunkach chronicznego niedostatku środków publicznych i przy nieograniczonych potrzebach zbiorowych istnieje obawa, że organy samorządu terytorialnego mogą możliwość samodzielnego kształtowania elementów konstrukcji podatków wykorzystać maksymalnie, co w efekcie może doprowadzić do zdeprecjonowania tego uprawnienia, a także do ograniczenia tkwiących w nim możliwości i sprowadzenia go jedynie do roli fiskalnej. Może też zaistnieć sytuacja odwrotna, w której organy samorządu terytorialnego nie wykorzystają swoich uprawnień do pobierania podatków i spowodowałyby tym samym znaczne uszczuplenie dochodów budżetów samorządowych. W świetle tego często w praktyce przyjmuje się rozwiązanie pośrednie skutkujące ograniczonym władztwem podatkowym, a sprawą kluczową i dyskusyjną pozostaje zakres ograniczania władztwa podatkowego organów samorządu terytorialnego.

Organy władz samorządowych w ramach polityki społeczno-ekonomicznej w pewnym zakresie powinny być samodzielne w prowadzeniu na swoim terytorium lokalnej (regionalnej) polityki podatkowej. Uprawnienia organów samorządu terytorialnego w tej dziedzinie są poszerzane, uzasadnione więc jest pytanie o cele tej polityki. Za podstawowe cele polityki podatkowej organów samorządu terytorialnego należy uznać (por. Patrzalek, 1994, nr 12):

- *Stymulowanie rozwoju gospodarczego.* Ustalając atrakcyjne stawki podatków zasilających budżety jednostki samorządu terytorialnego oraz stosując ulgi i zwolnienia podatkowe, organy samorządu terytorialnego mogą przyciągnąć przedsiębiorstwa na swoje terytorium i uniknąć sytuacji, gdy już istniejące firmy przenoszą swoją działalność na inny obszar (tę postawę mogą przyjąć głównie przedsiębiorcy z małych i średnich firm). Rozwój gospodarczy jest zazwyczaj najważniejszym elementem strategii rozwoju danego terytorium. Prowadząc określoną lokalną (regionalną) politykę podatkową, władze samorządowe mogą zainteresować pewne grupy społeczno-zawodowe (przedsiębiorców, wysoko wykwalifikowanych specjalistów) osiedlaniem się na swym terenie czy też prowadzeniem tam działalności gospodarczej. Działania takie mogą się okazać szczególnie skuteczne, jeśli dana jednostka terytorialna oferuje dobre warunki życia – wysoką jakość środowiska, dobre warunki do wypoczynku, korzystny klimat społeczny. W pewnych sytuacjach dany teren może być przedstawiany jako środowisko skupiające firmy wysokiej technologii, zaplecze naukowo-badawcze czy inkubatory postępu. Podstawowym elementem tak określonej strategii rozwoju będzie polityka po-

datkowa władz samorządu terytorialnego dająca pewną przewagę nad innymi konkurencyjnymi miejscami do osiedlania się i lokalizacji firmy.

- *Ograniczanie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego.* Cel ten może być osiągnięty poprzez przyjęcie maksymalnych stawek podatków samorządowych możliwie najmniejszym „kosztem politycznym”. Obciążenie podatkowe ustala się na poziomie, który uwzględnia politykę podatkową okolicznych jednostek terytorialnych, poziom zamożności mieszkańców i próg psychologiczny możliwy do przyjęcia przez podatników, a będący rezultatem potrzeb członków wspólnot lokalnych (regionalnych) już zaspokojonych i tych, które trzeba zaspokoić. Zwiększanie dochodów własnych budżetów samorządowych jest możliwe poprzez zwiększanie dotychczasowych stawek podatków zasilających budżet jednostki samorządu terytorialnego, podniesienie wysokości opłat za usługi świadczone przez jednostki organizacyjne sektora samorządowego, poprawę efektywności ściągania należnych podatków samorządowych (np. sankcje wobec nieuczciwych podatników), dzierżawę części majątku jednostki samorządu terytorialnego bądź też oszczędniejsze organizowanie i udostępnianie usług publicznych.
- *Oddziaływanie na poziom transferów uzyskiwanych przez budżet jednostki samorządu terytorialnego z budżetu państwa.* Budżet państwa przekazuje na rzecz budżetów samorządowych dotacje celowe i subwencje ogólne, których wysokość ustala organ władzy i administracji państwowej, stosując określone, skomplikowane reguły. Celem polityki podatkowej jednostki samorządu terytorialnego może więc być wypracowanie takiej strategii wykorzystania tych reguł, aby zapewniała ona otrzymanie możliwie największych dotacji czy subwencji (w ramach owych reguł uwzględnia się m.in. uwarunkowania demograficzne, infrastrukturalne).
- *Dostosowanie wysokości stawek podatków samorządowych w danej gminie (danym regionie) do stawek obowiązujących w sąsiednich gminach (regionach).* Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego powoduje, że stawki podatków samorządowych mogą być zróżnicowane. Władze samorządowe dokonują przystosowania zakresu, poziomu i jakości usług publicznych do specyfiki potrzeb poszczególnych jednostek terytorialnych zgodnie z istniejącymi preferencjami społeczności lokalnej (regionalnej). Sprzyja to tworzeniu się konkurencji pomiędzy poszczególnymi gminami, regionami oferującymi – w różnym zakresie i na różnym poziomie – usługi publiczne. Różne koszty świadczonych usług determinują w konsekwencji wysokość stawek podatków i opłat nakładanych na osoby fizyczne i osoby prawne mieszkające i działające na obszarze danej jednostki terytorialnej.

Czynnikiem warunkującym stopień samodzielności jednostki samorządu terytorialnego w pozyskiwaniu dochodów jest struktura zasilania finansowego z budżetu państwa. Instrumentem ingerencji państwa w prowadzoną przez samorząd te-

rytorialny gospodarkę finansową, ograniczającym jego samodzielność finansową, są dotacje celowe. Dotacje celowe charakteryzują się tym, że przeznaczone są na ściśle określone zadania publiczne. Stopień samodzielności organów samorządu terytorialnego jest w tym wypadku wyraźnie ograniczony. Ponadto czynnikiem ograniczającym samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego jest też niestabilność zasad i trybu przekazywania dotacji celowych i subwencji ogólnych z budżetu państwa. Owa niestabilność podważa celowość i skuteczność działań podmiotów sektora samorządowego związanych z opracowaniem wieloletnich planów finansowych.

Transfery z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego mogą być ogólnie ustalane w dwojaki sposób. Jedną z możliwości jest coroczne ustalanie w ustawie budżetowej globalnej kwoty subwencji i dotacji dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. W praktyce w ustalaniu wysokości środków należnych poszczególnym jednostkom ustawodawca posługuje się szacunkami i przewidywaniami dotyczącymi kształtowania się ich dochodów i wydatków oraz możliwościami budżetu państwa. Taki sposób wyodrębnienia omawianych dochodów jest niekorzystny z punktu widzenia realizacji zasady samodzielności. Jego zastosowanie stwarza bowiem poczucie niepewności odnośnie do środków, jakie jednostka samorządu terytorialnego otrzyma w kolejnych latach, co z kolei nie sprzyja podejmowaniu długofalowych decyzji. Poza tym samorządy są w tym przypadku traktowane na równi z innymi podmiotami, które wywierają naciski na zwiększenie należnej im kwoty.

Drugi sposób polega na określaniu w przepisach prawnych procentowej wysokości subwencji lub dotacji należnych jednostce samorządu terytorialnego. Ten swoisty procentowy udział może być określony np. w stosunku do całości planowanych w ustawie budżetowej dochodów budżetu państwa. W świetle samodzielności dochodowej jednostek samorządu terytorialnego ten sposób należy uznać za korzystniejszy. Powoduje on pewne uniezależnienie się samorządu od częstych przetargów politycznych mających na celu znalezienie wydatków, które można ograniczyć. Metoda ta sprzyja także planowaniu budżetowemu przez organy samorządu terytorialnego, można bowiem przynajmniej szacunkowo ustalić wielkość należnych gminom środków na następny rok budżetowy.

Forma i sposób wyodrębniania środków z budżetu państwa dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego polegające na określeniu procentowego udziału w dochodach budżetu państwa nie zapewnia stałej wysokości otrzymywanych środków. Wielkość ta zależy bowiem od wysokości i terminowości realizacji dochodów państwa w poszczególnych latach. Wpływają na nią także każdorazowe zmiany w konstrukcji dochodów, szczególnie zmiany zakresu podmiotowego i przedmiotowego oraz zmiany stawek poszczególnych podatków. Nie bez znaczenia jest także to, czy wysokość subwencji i dotacji uzależniana będzie od planowanych bądź faktycznie zre-

alizowanych dochodów budżetu państwa. W drugim wypadku organy samorządowe obciążone są ryzykiem osiągnięcia niższych wpływów, a w związku z tym także mniejszych środków w postaci subwencji czy dotacji.

Samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w większym stopniu sprzyja podział transferów z budżetu państwa przekazywanych do budżetów samorządowych dokonywanych na podstawie kryteriów zobiektywizowanych. Uzależnienie wysokości subwencji czy dotacji np. od przeliczeniowej liczby mieszkańców, wysokości dochodów na jednego mieszkańca czy liczby dzieci w szkołach wyklucza, a przynajmniej w znacznym stopniu ogranicza, dowolność państwa w przyznawaniu tych środków publicznych.

Z samodzielnością finansową organów samorządu terytorialnego w pozyskiwaniu dochodów wiążą się możliwości korzystania z przychodów, tj. kredytów, pożyczek, emisji obligacji samorządowych. Uprawnienia do zaciągania przez władze samorządowe zobowiązań wynikają bezpośrednio z posiadania przez jednostkę samorządu terytorialnego osobowości prawnej i własnego majątku, który może być wykorzystywany pod zastaw udzielonych kredytów, pożyczek. Przychody nie są zagwarantowane w przepisach prawnych, cechują się zwrotnością, odpłatnością i dobrowolnością. Ich pozyskanie zależy więc w dużym stopniu od aktywności organów władz samorządowych, które powinny poszukiwać dostępnych środków i je efektywnie wykorzystywać. Uprawnienia władz samorządowych w tym zakresie są bardzo ważnym przejawem ich samodzielności. Wiążą się z bezpośrednim uczestnictwem jednostek samorządu terytorialnego na rynku finansowym, co nie tylko powoduje wzrost środków w ich posiadaniu, ale także wpływa na ich wiarygodność. Korzystanie przez jednostki samorządu terytorialnego ze zwrotnych źródeł finansowania może spowodować pobudzenie gospodarności w gminie (regionie) i mobilizować do efektywnego wykorzystania otrzymanych środków publicznych.

Samodzielność organów samorządu terytorialnego w pozyskiwaniu przychodów (dochodów zwrotnych) jest wyznaczana przez: możliwość ustalania poziomu deficytu budżetu samorządowego, wybór instrumentów finansowania deficytu, ustalenie terminu ich zapadalności, konstruowanie instrumentów finansujących deficyt, wybór podmiotów użyczających kapitał, określanie poziomu i struktury zadłużenia. Poziom i struktura zaciąganych przez organy samorządu terytorialnego zobowiązań finansowych w dużym stopniu mogą być wynikiem polityki finansowej jednostki samorządu terytorialnego uwzględniającej wiele uwarunkowań o charakterze zewnętrznym i wewnętrznym.

Uwarunkowania zewnętrzne, wpływające na zakres swobody w zaciąganiu zobowiązań przez władze samorządowe, są związane z otoczeniem, w którym funkcjonuje jednostka samorządu terytorialnego, a na które samorząd terytorialny nie ma możliwości bezpośredniego oddziaływania. Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w ustalaniu poziomu deficytu budżetowego w decydującym stopniu

zależy od przestrzegania przez ustawodawcę zasady adekwatności. Jej nieszanowanie skutkuje nierównowagą budżetów samorządowych oraz ograniczaniem prawa samorządu terytorialnego do samodzielnego podejmowania decyzji o zaciąganiu zobowiązań, ich skali i terminie. Trzeba przy tym dodać, że jednym z koniecznych, niezbędnych do zastosowania rozwiązań umożliwiających wykorzystanie tej zasady w praktyce jest wypracowanie i wdrożenie do praktyki systemu wyceny kosztów zadań publicznych (zadań własnych i zadań zleconych).

Do uwarunkowań zewnętrznych wpływających na stopień samodzielności finansowej samorządu terytorialnego w zaciąganiu zobowiązań finansowych zaliczyć należy kształtowanie się deficytu budżetu państwa i deficytu całego sektora finansów publicznych. Ze względu na system pionowych połączeń pomiędzy budżetem państwa i budżetami samorządowymi oraz istotną rolę dochodów transferowych w strukturze dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego deficyt budżetu państwa i sytuacja finansów publicznych są ważnymi czynnikami zewnętrznymi mogącymi ograniczać samodzielność finansową organów samorządu terytorialnego w zaciąganiu zobowiązań finansowych. Z tym wiążą się również ograniczenia wynikające z wysokiego poziomu zadłużenia w sektorze finansów publicznych. Może się zdarzyć, że dług samorządowy zostanie „wypchnięty” przez dług państwowy. W razie gwałtownego spadku PKB i załamania koniunktury może dojść do sytuacji, w której samorząd terytorialny notujący niski poziom deficytu budżetowego i wykazujący minimalne zadłużenie będzie musiał poddać się ogólnie obowiązującym procedurom sanacyjnym, ostrożnościowym, zakładającym restrykcyjne ograniczenia w zakresie deficytów budżetów publicznych.

Do istotnych uwarunkowań zewnętrznych o charakterze makroekonomicznym należy też zaliczyć stopy procentowe określające koszt długu samorządu terytorialnego. Oprocentowania zarówno stałe, jak i zmienne niosą ze sobą zagrożenia związane ze zmianami stóp procentowych. Formuła oprocentowania zmiennego skutkuje wzrostem kosztów długu w sytuacji wzrostu stóp procentowych; zastosowanie oprocentowania stałego ma negatywne następstwa w warunkach malejących stóp procentowych, gdyż powoduje konieczność ponoszenia przez organy samorządu terytorialnego kosztów wyższych niż uzasadnione. Jednak również przy rosnących stopach procentowych oprocentowanie stałe może skutkować niedoszacowaniem stopy procentowej i osłabieniem atrakcyjności obligacji samorządowych dla potencjalnych inwestorów.

Uwarunkowaniem o charakterze zewnętrznym wpływającym na wybór źródeł finansowania deficytu budżetów samorządowych jest także oferta kredytów i pożyczek bankowych oraz pożyczek innych instytucji finansowych czy też zapotrzebowanie na papiery wartościowe zgłaszane przez inwestorów na rynkach finansowych.

Do uwarunkowań wewnętrznych, które trzeba uwzględniać, rozpatrując samodzielność (swobodę) jednostek samorządu terytorialnego przy zaciąganiu zobowią-

zań finansowych, można zaliczyć przyjętą i realizowaną przez władze samorządowe strategię rozwoju, skalę zapotrzebowania na środki zwrotne, zdolność jednostek samorządu terytorialnego do zadłużania się, jak również formy i płaszczyzny współpracy jednostek samorządu terytorialnego z instytucjami finansowymi.

Z kolei rozpatrując problem samodzielności wydatkowej jednostki samorządu terytorialnego, należy przez to rozumieć swobodę, jaką mają organy samorządu terytorialnego podczas decydowania o kierunkach i rodzajach wydatków budżetowych. Podstawowymi elementami wyznaczającymi samodzielność wydatkową samorządu terytorialnego w sferze wydatków są:

- zdolność decydowania o poziomie i strukturze dokonywanych wydatków; ważne jest tutaj ustalenie, czy i w jakim stopniu zakres i struktura wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego o charakterze obligatoryjnym (wynikających z rozstrzygnięć konstytucyjnych i ustawowych) ograniczają swobodę organów samorządu terytorialnego w zakresie wydatkowania środków publicznych;
- możliwość decydowania o sposobach oraz formach realizowania i finansowania usług publicznych i społecznych w świetle prawnie określonych zasad wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
- możliwość udzielania pomocy publicznej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego (wsparcia finansowego) podmiotom gospodującym w gminie, regionie (pożyczki, dotacje).

Organy samorządu terytorialnego samodzielnie prowadzą gospodarkę finansową, a ich uprawnienia w zakresie dokonywania wydatków mogą być ograniczane tylko przepisami ustaw. Ważne jest, aby jednostki samorządu terytorialnego, samodzielnie kształtując swoje wydatki (z uwzględnieniem zastrzeżeń ustawowych), miały zagwarantowane warunki formalnoprawne w zakresie gospodarowania posiadanymi środkami publicznymi i mogły swobodnie rozstrzygać o rodzajach i strukturze finansowanych zadań, mając stworzone warunki do zachowania właściwych relacji między ponoszonymi nakładami finansowymi a uzyskiwanymi efektami. Zdolność decydowania o poziomie i strukturze wydatków dokonywanych przez samorząd terytorialny w poszczególnych krajach w dużym stopniu wyznaczana jest przez ustrojową pozycję samorządu terytorialnego, a do podstawowych mierników stopnia samodzielności wydatkowej zalicza się udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem oraz udział wydatków prawnie zdeteminowanych czy też wydatków na zadania zlecone w strukturze wydatków ogółem.

Dla ustrojowej pozycji samorządu terytorialnego i zakresu samodzielności wydatkowej organów samorządu terytorialnego ważnym rozstrzygnięciem są postanowienia dotyczące podziału zadań na zadania własne i zadania przekazane przez administrację rządową (Miemiec, 2013). Skala środków przeznaczanych przez organy samorządu terytorialnego na poszczególne rodzaje zadań pozwala ocenić zakres

jego samodzielności finansowej. W warunkach zlecenia jednostkom samorządu terytorialnego wykonywania zadań publicznych należących do kompetencji administracji rządowej możliwość swobodnego dysponowania środkami publicznymi przez samorząd terytorialny jest w znacznym stopniu ograniczona. Ponadto ze względu na wydłużony tryb przyznawania i rozdysponowania środków rozmywa się odpowiedzialność dotycząca gospodarowania środkami publicznymi na poszczególnych poziomach władzy publicznej. Trzeba przy tym dodać, że mimo iż w dokonywaniu wydatków finansujących zadania własne organy samorządu terytorialnego mają dużą samodzielność finansową, w dużym stopniu zależy to od tego, czy są to zadania obligatoryjne czy fakultatywne.

Przy rozpatrywaniu samodzielności finansowej władz samorządowych w obszarze wydatków ważne są ustalenia dotyczące zadań zleconych oraz sposobu ich przekazywania. Samodzielność władz samorządowych jest bowiem inna, gdy zadania te przekazywane są na mocy ustaw i na podstawie porozumienia pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a organem administracji państwowej. W przypadku zadań zleconych na mocy ustaw jednostka samorządu terytorialnego nie ma możliwości odmowy wykonania zadania. Natomiast porozumienie ma charakter dobrowolny, zakres zadań przejętych na jego mocy kształtowany jest swobodnie przez obie strony i dlatego też szeroki zakres zadań zleconych na mocy ustaw ogranicza samodzielność władz samorządowych w stanowieniu o wydatkach budżetowych.

Ważnym elementem wyznaczającym zakres samodzielności wydatkowej jednostki samorządu terytorialnego są kompetencje dotyczące współfinansowania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego zadań realizowanych w ramach polityki regionalnej Unii Europejskiej. Jednostki samorządu terytorialnego, określając samodzielnie poziom wydatków na współfinansowanie programów i projektów wdrażanych ze środków z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności bądź też postanawiając o niefinansowaniu z budżetu samorządowego tych przedsięwzięć, stają się ważnym partnerem dla poszczególnych szczebli władzy publicznej i podmiotów sektora prywatnego. Samodzielność wydatkowa organów samorządu terytorialnego jest większa, jeżeli środki finansowe przeznaczone na te cele są ustalane w podziale na poszczególne lata realizacji projektów i mają charakter przewidywalny, stabilny, gdyż pochodzą ze źródeł dochodów własnych. Brak dochodów własnych do tzw. montażu finansowego przy uruchamianiu projektów finansowanych z funduszy strukturalnych UE czyni z organów samorządu terytorialnego w procesie przygotowania i negocjacji projektów partnera wyraźnie słabszego, którego samodzielność finansowa dotycząca wydatków jest ograniczana poprzez przypisywanie przez ustawodawcę określonych wydatków.

Elementem wyznaczającym zakres samodzielności władz samorządowych w stanowieniu o wydatkach jest wyodrębnienie obligatoryjnych zadań własnych. Są to takie zadania, które ustawodawca uznał za bardzo ważne i dlatego nałożył na

jednostki samorządu terytorialnego obowiązek ich wykonywania, choć sposób spełnienia tego obowiązku zależy od uznania ich organów. Wyróżnienie tych zadań nakłada na organy samorządu terytorialnego obowiązek uwzględnienia w strukturze wydatków budżetowych środków finansowych na te zadania. Pominięcie w budżecie jednostki samorządu terytorialnego wydatków na obligatoryjne zadania własne lub zaplanowanie ich w tak niskiej kwocie, że nie zapewnia to ich wykonania na odpowiednim poziomie, może spowodować zakwestionowanie uchwały budżetowej przez organy kontrolne. Obligatoryjne zadania własne mają pierwszeństwo przed innymi zadaniami własnymi. Organy samorządu terytorialnego nie mogą planować poziomu i struktury wydatków w taki sposób, aby niektóre zadania własne nie były realizowane. Hierarchizowanie wydatków budżetowych przez władze samorządowe podlega zatem także pewnym ograniczeniom. Wykonywanie zadań obligatoryjnych jest nałożone na jednostki samorządu terytorialnego ustawami, natomiast realizacja zadań fakultatywnych podejmowana jest przez organy władz samorządowych, o ile pozwalają im na to zasoby środków publicznych.

Państwo oddziałuje na zakres samodzielności wydatkowej samorządu terytorialnego w obszarze finansowania wydatków na zadania własne w sposób bezpośredni lub pośredni. Jako ograniczanie samodzielności wydatkowej jednostki samorządu terytorialnego o charakterze bezpośrednim wskazuje się limitowanie niektórych wydatków. Limity te dotyczą np. wysokości świadczeń przyznawanych w ramach pomocy społecznej czy dotacji dla samorządowych zakładów budżetowych. Ograniczenia takie wynikają z przepisów prawnych; ich naruszenie powoduje złamanie dyscypliny budżetowej. Oddziaływanie to polega również na nakazie ponoszenia pewnych wydatków w określonej wysokości w celu zapewnienia standardu świadczonych usług (np. wypłata dodatków mieszkaniowych w określonej wysokości oraz dotacje dla szkół niepublicznych).

Oddziaływanie bezpośrednie przejawia się także w konieczności finansowania wydatków na niektóre zadania własne ze wskazanych przez ustawodawcę dochodów. To dotyczy powiązania finansowania wydatków na zadania zlecone z dotacjami celowymi oraz obowiązku przekazywania dochodów z opłat za koncesje alkoholowe na walkę z alkoholizmem. Ograniczeniem samodzielności o charakterze bezpośrednim jest również wprowadzenie zakazu ponoszenia określonych wydatków, np. zakazu dofinansowywania zadań należących do właściwości innej jednostki samorządu terytorialnego bez konieczności sporządzania stosownego porozumienia.

Oddziaływanie pośrednie na wydatki na zadania własne wyraża się w regulacyjnym wpływaniu na sferę realną działalności jednostek samorządu terytorialnego. To bowiem państwo ustala system organizacji działalności oświatowej, kulturalnej, system opieki zdrowotnej czy pomocy społecznej. Wywiera to niewątpliwie wpływ na rodzaj i zakres wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego, ponieważ wysokość oraz formy dokonywania wydatków na realizację wielu zadań własnych

wynikają z przepisów prawnych regulujących te zadania. Dotyczy to głównie zadań polegających na udzielaniu świadczeń ludności. Przy dużej swobodzie organów samorządowych pojawiłby się bowiem problem zróżnicowania terytorialnego jakości usług społecznych. Tymczasem wymogi polityki społecznej państwa wskazują na konieczność prowadzenia polityki jednolitej w skali kraju, np. w odniesieniu do tego, komu i w jakiej wysokości przysługuje pomoc społeczna. Gdyby terytorialne zróżnicowanie w poziomie udzielanych świadczeń było zbyt duże, władze państwowe mogły podjąć interwencję, która w konsekwencji mogłaby i tak doprowadzić do ograniczenia samodzielności wydatkowej jednostek samorządu terytorialnego (szerzej: Glumińska-Pawlic, 2003, s. 196-216).

Kolejnym elementem wyznaczającym zakres samodzielności wydatkowej samorządu terytorialnego jest możliwość decydowania przez władze samorządowe o sposobie zaspokajania potrzeb społecznych. Zadania własne mogą być wykonywane przez jednostki organizacyjne gminy (regionu) występujące w różnych formach organizacyjno-prawnych bądź przez podmioty niezwiązane organizacyjnie z jednostką samorządu terytorialnego (osoby fizyczne i prawne). W poszczególnych gminach (regionach) sposób realizacji danego zadania publicznego może być odmienny, uzależniony m.in. od wybranej formy prawnej świadczenia usług. Możliwe formy organizacyjno-prawne prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd terytorialny określają organy państwowe w aktach prawnych regulujących poszczególne dziedziny działalności samorządu terytorialnego. W niektórych przypadkach organy samorządu terytorialnego nie mają uprawnień do wyboru formy prowadzenia działalności, co ogranicza ich samodzielność w stanowieniu o zakresie i formie wydatków ponoszonych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

W rozważaniach na temat samodzielności finansowej jednostki samorządu terytorialnego należy też dostrzegać i uwzględniać, szczególnie w planowaniu finansowym, samodzielność w zakresie opracowania i wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Ten obszar samodzielności finansowej jednostki samorządu terytorialnego wyraża się przede wszystkim w uprawnieniach organów samorządu terytorialnego do określania zasad i trybu procedury budżetowej, czyli planowania, uchwalania, wykonywania i kontroli wykonywania uchwały budżetowej. Pomimo że podstawowe elementy procedury budżetowej w sektorze samorządowym są jednolite i określone przepisami ustawowymi, to jednak istnieje dość szeroki zakres swobodnego decydowania organów samorządu terytorialnego – czy to na etapie opracowywania projektu uchwały budżetowej (obowiązki samorządowych jednostek organizacyjnych w toku prac nad projektem budżetu, zakres materiałów informacyjnych, wprowadzenie elementów budżetu zadaniowego, stopień szczegółowości budżetu), czy też na etapie opracowywania uchwały budżetowej (zasady polityki podatkowej, strategia rozwoju, ujęcie i zakres planowania budżetowego, uwarunkowania zewnętrzne w założeniach do budżetu jednostki samorządu terytorial-

nego). Wskazane tutaj, a także w dalszej części monografii możliwości decydowania przez organy samorządu terytorialnego o elementach procedury budżetowej mają sprzyjać przede wszystkim procesom racjonalizacji gospodarki finansowej władz samorządowych.

Podsumowując rozważania na temat samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, podkreślić trzeba, że jej respektowanie wiąże się z zerwaniem z zasadą jednolitego centralnego funduszu środków publicznych zarządzanego z jednego ośrodka dyspozycyjnego i wyposażeniem organów samorządu terytorialnego w szeroki zakres swobody decydowania o poziomie i strukturze dochodów, kierunkach rozdysponowania wydatków i przychodów czy organizacji procedury budżetowej. Rozróżnienie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w tych trzech obszarach jest bardzo istotne i należy tutaj podkreślić rangę i znaczenie samodzielności dochodowej, gdyż to ten obszar samodzielności umożliwia władzom samorządowym ponoszenie odpowiedzialności za stan finansów danej jednostki samorządu terytorialnego i kreowanie aktywnej polityki w pozyskiwaniu dochodów budżetowych. Koncentrowanie zaś uwagi wokół samodzielności wydatkowej może być wyrazem przekonania o tym, że to państwo jest odpowiedzialne za sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego i jego obowiązkiem jest postawienie do dyspozycji organów samorządu terytorialnego środków publicznych adekwatnych do realizowanych zadań publicznych.

1.4. Miejsce finansów samorządu terytorialnego w systemie finansów publicznych w Polsce w latach 1999-2022

W ciągu 27 lat funkcjonowania trzyszczeblowego samorządu terytorialnego w Polsce zaobserwować było można różne kierunki zmian w podejściu do systemu finansów samorządu terytorialnego i jego miejsca w sektorze finansów publicznych. Powstaje pytanie, jak należy ocenić kierunki tych zmian, czy można je zaakceptować czy też postulować dokonanie kolejnych zmian. Czy przeprowadzane zmiany rzeczywiście służyły podniesieniu efektywności gromadzenia i wydatkowania środków publicznych Polsce, czy też przeprowadzane były głównie pod wpływem czynników politycznych, a nie ekonomicznych? Zasadne zatem wydaje się zbadanie w tej części monografii, czy i jak wprowadzane w ciągu ostatnich 27 lat regulacje wpłynęły na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego oraz pozycję i znaczenie finansów podsektora samorządowego w systemie finansów publicznych.

Znaczenie i miejsce finansów samorządu terytorialnego w gospodarce i społeczeństwie można generalnie określić wskaźnikiem określającym procentową relację dochodów podsektora samorządowego do produktu krajowego brutto. Z danych

zobrazowanych w tab. 1.2 wynika, że od 2000 roku udział dochodów ogółem budżetów jednostek samorządu terytorialnego w relacji do PKB systematycznie wzrasta – od 9,7% w 2000 roku do 13,0% w roku 2020. Na zdecydowanie niższym poziomie kształtował się wskaźnik udziału dochodów własnych budżetów jednostek samorządu terytorialnego w relacji do PKB, który odpowiednio wynosił 4,1% w 2000 roku i 6,3% w 2020 roku.

Tabela 1.2. Dochody budżetów podsektora samorządowego w relacji do PKB w latach 1999-2022 (w %)

Wyszczególnienie	1999	2000	2005	2010	2015	2020	2022
Dochody ogółem	9,7	9,7	10,4	11,3	11,0	13,0	11,54
Dochody własne	3,9	4,1	5,5	5,4	5,7	6,3	5,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie: raportów KRRIO, w tym Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za lata 2001-2022; zestawień zbiorczych MF zawierających informacje z wykonania budżetów poszczególnych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków za lata 2005-2023; Roczników Statystycznych RP z 2000 i 2001 roku (GUS).

Innym istotnym miernikiem określającym znaczenie i miejsce finansów podsektora samorządowego w sektorze finansów publicznych jest wskaźnik relacji dochodów podsektora samorządowego do dochodów ogółem sektora finansów publicznych. O ile udział dochodów ogółem podsektora samorządowego w dochodach ogółem sektora finansów publicznych w latach 2000-2020 kształtował się na zbliżonym poziomie 29,6%, o tyle w 2020 roku w porównaniu do 2015 roku w znacznym stopniu obniżył się udział dochodów własnych podsektora samorządowego w dochodach ogółem sektora finansów publicznych. Jednocześnie w analizowanym okresie od 2005 roku do 2020 roku w znacznym stopniu wzrósł udział dotacji celowych przekazywanych do budżetów jednostek samorządu terytorialnego w dochodach ogółem sektora finansów publicznych. W 2020 roku, pierwszym roku pandemii, udział dotacji celowych przekazywanych do budżetów jednostek samorządu terytorialnego stanowił blisko 9,0 dochodów ogółem sektora finansów publicznych, co świadczy o systematycznym osłabianiu pozycji finansowej podsektora samorządowego i postępującym ograniczaniu samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Przy analizach na temat znaczenia podsektora samorządu terytorialnego w sektorze finansów publicznych warto pamiętać o tym, że każdy szczebel samorządu terytorialnego ma swoją specyfikę związaną z zakresem realizowanych zadań publicznych i tym samym zasobami gromadzonych dochodów publicznych. I tak w ramach podsektora samorządowego w Polsce główną rolę odgrywają budżety samorządów gmin, które gromadziły dochody ogółem stanowiące w 1999 roku 49,9% docho-

dów ogółem podsektora samorządowego, a w 2022 roku 49,7% (tab. 1.3). Należy podkreślić, że udział dochodów ogółem budżetów miast na prawach powiatu, który w 1999 roku kształtował się na poziomie 29,9%, w 2022 roku w nieznacznym stopniu wzrósł i wynosił 31,9%. Przy jednoczesnym spadku w analizowanym okresie dochodów ogółem powiatów wzrósł udział w dochodach ogółem podsektora samorządowego dochodów ogółem budżetów samorządów województw – z 5,1% w 2000 roku do 7,1% w roku 2022.

Tabela 1.3. Dochody ogółem budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2022

Wyszczególnienie	Dochody ogółem budżetów jednostek samorządu terytorialnego								
	mln zł								
	1999	2000	2001	2005	2010	2015	2020	2021	2022
Razem JST	64 888	72 610	79 595	102 912	162 797	199 019	304 930	333 409	345 673
Gminy	32 357	34 584	37 287	53 149	72 311	87 667	149 091	163 484	171 814
Miasta na prawach powiatu	19 397	21 766	23 667	28 934	53 886	70 560	100 314	111 046	110 196
Powiaty	9 847	12 555	14 051	13 763	22 497	23 682	34 569	36 053	39 021
Województwa	3 288	3 705	4 600	7 066	14 104	17 110	20 957	22 827	24 643
% budżetu państwa	52	54	57	57	65	69	73	67	68

Źródło: opracowanie własne na podstawie: raportów KRRIO, w tym Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za lata 2001-2022.

W latach 1999-2022 w strukturze dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce generalne zmiany polegały na zmniejszaniu się udziału subwencji ogólnej w strukturze dochodów ogółem z 36% w 2000 roku do 24% w roku 2020 przy jednoczesnym wzroście udziału dochodów własnych (zob. tab. 1.4). Należy jednak podkreślić, że do grupy dochodów własnych zalicza się udziały jednostek samorządu terytorialnego w podatkach dochodowych (PIT i CIT), czyli dochody, na których wielkość organy samorządu terytorialnego nie mają realnego wpływu, co w istotny sposób zakrywa obraz faktycznego zakresu samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

Kluczowe znaczenie z punktu widzenia badań dotyczących ustalenia miejsca finansów samorządu terytorialnego w systemie finansów publicznych mają kwestie dotyczące poziomu i struktury wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Analizując udział wydatków podsektora samorządowego do PKB, w latach 1999-2022 zaobserwować można trendy podobne do wcześniej opisanych, a dotyczące wskaźników określających udział dochodów budżetów jednostek samorządu

Tabela 1.4. Struktura dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w wybranych latach 2000-2022

Wyszczególnienie	2000			2005			2010			2015			2020			2022		
	Wyko- nanie (w mln zł)	Struk- tura	Dynamika (2000= 100%)	Wyko- nanie (w mln zł)	Struk- tura	Dynamika (2000= 100%)	Wyko- nanie (w mln zł)	Struk- tura	Dynamika (2005= 100%)	Wyko- nanie (w mln zł)	Struk- tura	Dynamika (2010= 100%)	Wyko- nanie (w mln zł)	Struk- tura	Dynamika (2015= 100%)	Wyko- nanie (w mln zł)	Struk- tura	Dynamika (2020= 100%)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
Dochody ogółem:	72 610	100	100%	102 912	100%	142%	162 797	100%	158%	199 019	100%	122%	304 930	100%	153%	345 673	100%	113%
w tym:																		
dochody własne	29 552	41%	100%	54 889	53%	186%	78 588	48%	143%	103 441	52%	132%	146 356	48%	141%	175 206	51%	120%
Dotacje celowe	15 526	21%	100%	15 567	15%	100%	25 842	16%	166%	29 413	15%	114%	73 078	24%	248%	79 753	23%	109%
Subwencja ogólna	25 858	36%	100%	32 456	32%	126%	47 171	29%	145%	51 343	26%	109%	67 029	22%	131%	82 318	24%	123%
w tym:																		
Województwa	3 705	100%	100%	7 066	100%	191%	14 104	100%	200%	17 110	100%	121%	20 957	100%	122%	24 643	100%	118%
Dochody własne	590	16%	100%	4 587	65%	778%	5 703	40%	124%	7 155	42%	125%	10 669	51%	149%	14 010	57%	131%
Dotacje celowe	1 532	41%	100%	1 129	16%	74%	2 200	16%	195%	2 784	16%	127%	950	5%	34%	1 876	8%	198%
Subwencja ogólna	1 400	38%	100%	1 351	19%	96%	2 942	21%	218%	1 993	12%	68%	3 209	15%	161%	4 257	17%	133%
Powiaty	12 555	100%	100%	13 763	100%	110%	22 497	100%	163%	23 682	100%	105%	34 569	100%	146%	39 021	100%	113%
Dochody własne	975	8%	100%	4 018	29%	412%	6 337	28%	158%	7 943	34%	125%	13 995	40%	176%	15 398	39%	110%
Dotacje celowe	5 487	44%	100%	3 046	22%	56%	4 684	21%	154%	4 885	21%	104%	5 489	16%	112%	7 868	20%	143%
Subwencja ogólna	5 989	48%	100%	6 700	49%	112%	9 750	43%	146%	10 049	42%	103%	13 417	39%	134%	14 866	38%	111%
Miasta na prawach powiatu	21 766	100%	100%	36 270	100%	167%	53 886	100%	149%	70 560	100%	131%	100 314	100%	142%	110 196	100%	110%

Tabela 1.4, cd.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
Dochody własne	10 417	48%	100%	23 990	66%	230%	34 284	64%	143%	44 774	63%	131%	55 075	55%	123%	66 441	60%	121%
Dotacje celowe	5 487	25%	100%	3 046	8%	56%	4 684	9%	154%	4 885	7%	104%	5 489	5%	112%	18 171	16%	331%
Subwencja ogólna	5 989	28%	100%	6 700	18%	112%	9 750	18%	146%	10 049	14%	103%	13 417	13%	134%	21 191	19%	158%
Gminy	34 584	100%	100%	45 813	100%	132%	72 311	100%	158%	87 667	100%	121%	149 091	100%	170%	171 814	100%	115%
Dochody własne	17 570	51%	100%	22 301	49%	127%	32 264	45%	145%	43 568	50%	135%	66 618	45%	153%	79 358	46%	119%
Dotacje celowe	4 151	12%	100%	7 432	16%	179%	13 508	19%	182%	17 878	20%	132%	45 933	31%	257%	51 838	30%	113%
Subwencja ogólna	11 669	34%	100%	16 080	35%	138%	22 676	31%	141%	25 419	29%	112%	31 612	21%	124%	34 903	20%	110%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: raportów KRRIO, w tym Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za lata 2001-2022; Zestawień zbiorczych MF zawierających informacje z wykonania budżetów poszczególnych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków za lata 2005-2022; Roczników Statystycznych RP z 2000 i 2001 r. (GUS).

terytorialnego w relacji do PKB czy w relacji do dochodów ogółem sektora finansów publicznych (zob. tab. 1.5). Wydaje się to uzasadnione w tym kontekście, że poziom wydatków ogółem budżetów jednostek samorządu terytorialnego jest implikowany poziomem dochodów ogółem budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Charakterystyczne są natomiast wartości wskaźnika określającego procentową relację wydatków majątkowych budżetów jednostek samorządu terytorialnego do wydatków ogółem sektora finansów publicznych. O ile udział tej grupy wydatków budżetów samorządowych w relacji do wydatków sektora finansów publicznych wzrastał do 2010 roku, kształtując się na poziomie 7,0%, o tyle w kolejnych latach kształtował się – odpowiednio – w 2015 roku na poziomie 5,4%, a w 2020 roku na poziomie 4,6%. Tendencje te świadczą o wyraźnym osłabieniu aktywności inwestycyjnej samorządu terytorialnego w Polsce. Bardzo wyraźne zmniejszenie poziomu wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem zanotowano szczególnie w miastach na prawach powiatu. O ile dynamika poziomu wydatków inwestycyjnych budżetów miast na prawach powiatu w 2010 roku w porównaniu do 2005 roku kształtowała się na poziomie 223%, a w powiatach 320,6%, o tyle w 2020 roku w porównaniu z 2015 rokiem dynamika dla miast na prawach powiatu wynosiła już tylko 118%, a w powiatach 154,2% (tab. 1.6). Porównując dane z roku 2022 do roku 2020, można zauważyć dalszy spadek dynamiki wydatków inwestycyjnych. Tak bardzo duże osłabienie dynamiki wydatków inwestycyjnych w analizowanym okresie było konsekwencją wyraźnego zaostrzenia limitów zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, zmniejszenia się poziomu nadwyżki operacyjnej w budżetach jednostek samorządu terytorialnego oraz przyhamowania finansowania i współfinansowania przez jednostki samorządu terytorialnego programów i projektów unijnych.

Tabela 1.5. Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego w relacji do PKB w latach 1999-2022

Wyszczególnienie	1999	2000	2005	2010	2015	2020	2022
Wydatki ogółem	9,9	10,1	10,5	12,3	10,4	12,8	11,5
Wydatki majątkowe	1,9	1,9	1,9	3,1	2,1	2,0	2,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: raportów KRRIO, w tym Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za lata 2001-2022; Zestawień zbiorczych MF zawierających informacje z wykonania budżetów poszczególnych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków za lata 2005-2023; Roczników Statystycznych RP z 2000 i 2001 roku (GUS).

Analiza zmian w strukturze działowej wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2022 – ze względu na przeprowadzane w tym okresie zmiany w klasyfikacji budżetowej – jest utrudniona. Niemniej jednak należy

Tabela 1.6. Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego w wybranych latach 2000-2022

Wyszczególnienie	2000			2005			2010			2015			2020			2022		
	Wyko- nanie (w mln zł)	Struktura	Dynamika (2000= 100%)	Wyko- nanie (w mln zł)	Struktura	Dynamika (2000= 100%)	Wyko- nanie (w mln zł)	Struktura	Dynamika (2005= 100%)	Wyko- nanie (w mln zł)	Struktura	Dynamika (2010= 100%)	Wyko- nanie (w mln zł)	Struktura	Dynamika (2015= 100%)	Wyko- nanie (w mln zł)	Struktura	Dynamika (2020= 100%)
Wydatki ogółem,	75 747	100%	100%	103 807	100%	137%	177 766	100%	171%	196 415	100%	110%	299 241	100%	152%	353 853	100%	118%
z tego:																		
wydatki majątkowe	13 532	18%	100%	18 464	18%	136%	44 249	25%	240%	38 576	20%	87%	51 840	17%	134%	64 903	18%	125%
w tym:																		
Województwa:	3 787	100%	100%	7 588	100%	200%	15 245	100%	201%	17 203	100%	113%	19 708	100%	115%	23 781	100%	121%
wydatki majątkowe	1 100	29%	100%	2 597	34%	236%	5 943	39%	229%	7 763	45%	131%	6 988	35%	90%	7 942	33%	114%
Powiaty	12 665	100%	100%	13 891	100%	110%	23 826	100%	172%	23 444	100%	98%	32 314	100%	138%	40 003	100%	124%
wydatki majątkowe	946	7%	100%	1 622	12%	171%	5 201	22%	321%	3 427	15%	66%	5 286	16%	154%	7 743	19%	146%
Miasta na prawach powiatu	3 942	100%	100%	36 491	100%	926%	58 954	100%	162%	69 824	100%	118%	103 502	100%	148%	114 568	100%	111%
wydatki majątkowe	10 417	264%	100%	5 890	16%	57%	13 118	22%	223%	12 897	18%	98%	15 226	15%	118%	17 258	15%	113%
Gminy	36 211	100%	100%	45 838	100%	127%	79 741	100%	174%	85 944	100%	108%	143 717	100%	167%	175 501	100%	122%
wydatki majątkowe	7 544	21%	100%	8 355	18%	111%	19 988	25%	239%	14 489	17%	72%	21 256	15%	147%	31 960	18%	150%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Raportów KRRIO, w tym Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za lata 2001–2022; Zestawienia zbiorcze MF zawierające informacje z wykonania budżetów poszczególnych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków za lata 2005–2023; Rocznik statystyczny RP z 2000 i 2001 roku, GUS.

zauważyć, że w strukturze wydatków ogółem budżetów jednostek samorządu terytorialnego w analizowanym okresie najwyższy udział miały wydatki na oświatę i wychowanie oraz edukacyjną opiekę wychowawczą, których udział w 1999 roku wynosił 38%, a w 2022 roku 29% (zob. tab. 1.6).

Miejsce finansów samorządu terytorialnego w systemie finansów publicznych uzewnętrznia się również w zestawieniach obrazujących poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Dług podsektora samorządowego w relacji do PKB w analizowanym okresie wzrósł trzykrotnie – z 1,3% w 2000 roku do 3,9% w roku 2020. Z kolei udział długu podsektora samorządowego w państwowym długu publicznym wzrósł z 3,3% w 2000 roku do 8,1% w roku 2020. W ramach podsektora najwyższy udział w ogólnej kwocie długu samorządowego wykazują miasta na prawach powiatu, których udział wynosił w 2005 roku 49,1%, a w roku 2020 47,9%. Udział długu samorządów województw i powiatów w ogólnej kwocie zadłużenia podsektora samorządowego w analizowanym okresie kształtował się na zbliżonym poziomie i wynosił 7,2%.

Na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w analizowanym okresie zasadniczy wpływ miały zmiany w polityce podatkowej rządu zakładające m.in. zwolnienia z płacenia podatku dochodowego od osób fizycznych osoby do ukończenia 26. roku życia do wartości nieprzekraczającej kwoty 85 528 zł w roku podatkowym, obniżenie stawki podatkowej z 18% do 17% i podwyższenie kwoty uzyskania przychodu. Zmiany te w znacznym stopniu wpłynęły na poziom gromadzonych dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego, szczególnie budżetów miast na prawach powiatu (zob. tab. 1.7 i tab. 1.8).

Ponadto w kontekście przejrzystości i transparentności przekazywania środków publicznych do budżetów jednostek samorządu terytorialnego w okresie kryzysu pandemicznego zasadnicze kontrowersje dotyczyły Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (Uchwała Nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r.). Kwota wsparcia finansowego z tego funduszu dla jednostek samorządu terytorialnego wyniosła ok. 12 mld zł. Z tej kwoty, na podstawie algorytmu, 5 mld zł przekazano do budżetów gmin i miast na prawach powiatu, 1 mld zł do powiatów, a pozostałe 6 mld zł trafiło do budżetów wszystkich szczebli samorządu terytorialnego w trybie konkursowym. Pozyskane przez samorząd środki zostały zapisane w budżetach JST jako dochody własne, mimo iż pochodziły z dotacji Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg (Ustawa z dnia 19 listopada 2020 r. ...).

Analiza podstawowych danych finansowych JST w ujęciu zbiorczym wskazuje, że w okresie pandemii dochody ogółem wzrastały wolniej niż w latach poprzednich (w roku 2021 wzrost o 9,3%, w 2020 o 9,5%, w 2019 o 11%). Zarówno w roku 2020, jak i w roku 2021 wzrost dochodów odnotowano we wszystkich grupach JST, przy czym tempo ich zmiany było zróżnicowane. W 2020 roku najniższy wzrost dochodów ogółem odnotowały miasta na prawach powiatu (6,8%), a najsilniejszy – powiaty ziemskie (12,6%). W roku 2021 sytuacja się odwróciła i miasta na prawach

Tabela 1.7. Struktura działowa wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2022 w podziale na działy klasyfikacji budżetowej

Numer działu*	Nazwa działu	1999	2000	2001	2005	2010	2015	2020	2021	2022
	Razem	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
010	Rolnictwo i łowiectwo	2%	2%	2%	2%	3%	2%	1%	1%	2%
600	Transport i łączność	8%	8%	13%	14%	18%	16%	14%	14%	14%
700	Gospodarka mieszkaniowa	4%	4%	3%	4%	3%	4%	3%	3%	3%
750	Administracja publiczna	10%	10%	10%	10%	8%	9%	8%	8%	9%
754	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	5%	5%	6%	2%	2%	2%	2%	2%	2%
757	Obsługa długu publicznego	0%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	0%	1%
851	Ochrona zdrowia	3%	4%	4%	3%	2%	2%	2%	2%	2%
851 i 854	Oświata i wychowanie oraz edukacyjna opieka wychowawcza	38%	38%	38%	34%	31%	33%	29%	30%	29%
852 i 853	Pomoc społeczna i polityka społeczna	10%	11%	10%	15%	14%	14%	6%	6%	12%
900 i 400	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska oraz wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	13%	12%	6%	6%	6%	7%	7%	8%	7%
921	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	3%	3%	3%	3%	4%	4%	3%	3%	3%
926	Kultura fizyczna	b.d	1%	1%	1%	4%	2%	2%	2%	2%
855	Rodzina	X	X	X	X	X	X	20%	19%	10%
Pozostałe	Pozostałe działy	4%	2%	2%	7%	4%	4%	3%	2%	2%

* Ze względu na zmiany w klasyfikacji budżetowej dane dotyczące poszczególnych działów 801, 854, 853 nie są porównywalne na przestrzeni lat. Z tego względu porównania dokonano, rozpatrując następujące działy łącznie: 851 i 854, 852 i 853 oraz 900 i 400.

Źródło: opracowanie własne.

powiatu odnotowały najwyższy wzrost (10,7%), natomiast najniższy – powiaty ziemskie (4,3%). Warto także wskazać, że w latach 2020-2021 dynamika wzrostu dochodów ogółem była wyższa niż dynamika wzrostu wydatków ogółem. Wskazuje to na ostrożne podejście władz samorządowych w planowaniu wydatków o charakterze zarówno bieżącym, jak i majątkowym.

Przy analizie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w okresie kryzysu pandemicznego należy podkreślić, że w wyniku wprowadzonych w latach 2019-2021 zmian w podatku dochodowym od osób fizycznych wdrożonych w ramach rządowego programu „Polski Ład” w największym stopniu konsekwencje tych zmian objęły budżety miast na prawach powiatu, w tym szczególnie miast metropolitalnych. W strukturze dochodów własnych dochody z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych w roku 2022 w porównaniu do 2021 były mniejsze przeciętnie o 15% (zob. tab. 1.8 i 1.9).

Podsumowując rozważania na temat sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego i miejsca podsektora samorządowego w sektorze finansów publicznych w Polsce, należy generalnie stwierdzić, że analiza podstawowych parametrów charakteryzujących znaczenie i miejsce finansów samorządu terytorialnego w systemie finansów publicznych w Polsce wykazała, że podsektor samorządu terytorialnego stanowi niezmiernie ważną część sektora finansów publicznych. Blisko jedna trzecia środków publicznych w Polsce gromadzona i rozdysponowywana jest w podsektorze samorządowym. Od 2015 roku w podsektorze tym zachodziło jednak wiele niekorzystnych tendencji o charakterze systemowym, które w latach 2021-2022 w związku z negatywnym wpływem pandemii na finanse samorządu terytorialnego jeszcze bardziej się nawarstwiły (szerzej: L. Patrzalek i in., 2022). W sytuacji gdy zmniejszył się udział dochodów własnych w dochodach ogółem budżetów jednostek samorządu terytorialnego, gdy w znacznym stopniu zwiększył się w strukturze dochodów ogółem udział dotacji celowych, gdy zwiększyła się pula środków publicznych o statusie dochodów własnych, które *de facto* są powiązane z konkretnie określonymi wydatkami budżetowymi, gdy w znacznym stopniu zmniejszył się udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem budżetów jednostek samorządu terytorialnego, w konsekwencji znacznie ograniczona została samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce. Procesom tym towarzyszyła niestabilność i nieprzejrzystość otoczenia prawnego samorządu terytorialnego, charakteryzująca się dużą częstotliwością zmian przepisów prawnych bez analizy ich skutków dla finansów samorządu terytorialnego. Szczególnie dotyczy to zmian legislacyjnych wprowadzonych w latach 2018-2023, a przede wszystkim dotyczących prawa podatkowego, przerzucania realizacji określonych zadań publicznych z administracji rządowej na samorząd terytorialny bez odpowiednich rekompensat finansowych oraz nierespektowania adekwatności pozyskiwanych przez budżety jednostek samorządu terytorialnego dochodów do zakresu i kosztochłonności realizowanych zadań publicznych.

Tabela 1.8. Dochody z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych w budżetach wybranych miast na prawach powiatu w latach 2018-2022

Lp.	Nazwa JST	CIT						Zmiana %
		2018	2019	2020	2021	Plan 2022	Różnica 2022 vs 2021	
1	Białystok	19 573 960,59	23 388 923,08	27 510 348,66	35 993 543,87	34 274 340,00	(1 719 203,87)	-5
2	Bydgoszcz	33 480 017,16	33 849 247,96	40 250 765,28	51 218 200,91	51 263 874,00	45 673,09	0
3	Gdańsk	86 697 059,38	140 107 168,65	114 189 042,13	144 577 659,38	163 458 880,00	18 881 220,62	12
4	Katowice	78 238 029,12	99 026 686,60	107 559 299,68	134 571 234,80	137 938 322,00	3 367 087,20	2
5	Kraków	141 976 374,94	165 184 285,77	172 649 922,66	219 235 825,60	228 630 421,00	9 394 595,40	4
6	Lublin	41 515 347,86	48 625 697,49	49 917 990,18	58 982 462,00	66 624 950,00	7 642 488,00	11
7	Łódź	84 856 818,39	101 621 325,76	98 831 167,46	126 758 529,67	135 071 098,00	8 312 568,33	6
8	Poznań	144 986 834,15	174 904 761,52	163 150 759,28	203 603 847,09	227 560 139,00	23 956 291,91	11
9	Rzeszów	26 895 613,67	30 439 481,91	30 551 498,33	38 449 384,59	41 483 577,00	3 034 192,41	7
10	Szczecin	32 153 194,40	39 387 306,77	42 944 996,56	54 069 243,23	55 248 453,00	1 179 209,77	2
11	Warszawa	906 070 671,70	974 817 277,87	1 015 713 157,74	1 030 043 462,15	1 365 264 032,00	335 220 569,85	25
12	Wrocław	115 451 041,30	132 088 723,59	139 150 471,47	170 630 000,92	184 061 433,00	13 431 432,08	7

Źródło: Tezy do raportu o stanie finansów jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem metropolii po wprowadzeniu zmian podatkowych w Polsce (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 2022).

Tabela 1.9. Dochody z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych w budżetach wybranych miast na prawach powiatu w latach 2018-2022

PIT								
Lp.	Nazwa JST	2018	2019	2020	2021	Plan 2022	Różnica 2022 vs 2021	Zmiana %
1	Białystok	407 219 166,00	444 399 645,00	433 479 860,00	492 690 450,00	432 603 344,00	(60 087 106,00)	-14
2	Bydgoszcz	486 363 616,00	534 011 907,00	514 328 370,00	570 917 326,00	490 497 654,00	(80 419 672,00)	-16
3	Gdańsk	873 245 592,00	959 183 053,00	931 514 437,00	1 095 720 624,00	937 992 539,00	(157 728 085,00)	-17
4	Katowice	559 873 980,00	602 051 491,00	577 934 387,00	653 377 042,00	561 470 922,00	(91 906 120,00)	-16
5	Kraków	1 614 346 242,00	1 786 238 793,00	1 772 156 420,00	2 019 978 880,00	1 766 798 040,00	(253 180 840,00)	-14
6	Lublin	492 535 837,00	539 292 390,00	519 982 558,00	594 041 790,00	511 133 018,00	(82 908 772,00)	-16
7	Łódź	1 095 859 943,00	1 190 243 738,00	1 155 293 183,00	1 304 636 385,00	1 137 570 238,00	(167 066 147,00)	-15
8	Poznań	1 117 204 683,00	1 220 563 795,00	1 195 174 739,00	1 321 286 903,00	1 161 887 400,00	(159 399 503,00)	-14
9	Rzeszów	281 503 263,00	315 103 791,00	306 544 630,00	358 661 268,00	313 293 293,00	(45 367 975,00)	-14
10	Szczecin	589 661 683,00	639 477 354,00	621 356 094,00	704 733 910,00	613 038 740,00	(91 695 170,00)	-15
11	Warszawa	5 751 908 918,00	6 314 034 865,00	6 145 805 668,00	6 931 913 316,00	6 083 726 365,00	(848 186 951,00)	-14
12	Wrocław	1 325 269 118,00	1 474 433 889,00	1 459 764 686,00	1 682 961 386,00	1 466 635 459,00	(216 325 927,00)	-15

Źródło: Tezy do raportu o stanie finansów jednostek samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem metropolii po wprowadzeniu zmian podatkowych w Polsce (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, 2022).

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 1 października 2024 roku⁶ w zasadniczy sposób zmienia strukturę dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, stanowiąc, że podstawowym źródłem dochodów są dochody z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych liczone jako procent od dochodów podatników danego podatku z terenu danej jednostki samorządu terytorialnego. W świetle przyjętych w ustawie regulacji subwencji mają już tylko znaczenie marginalne (uzupełniające), natomiast problemy związane z naliczaniem, zasadami i trybem przekazywania dotacji z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego generalnie nadal nie zostały podjęte i choćby częściowo rozwiązane. W tej sytuacji, przy jednoczesnym pozostawieniu bez zmian w konstrukcji podatków lokalnych i w zakresie władztwa podatkowego gmin, trudno oczekiwać, że poszerzona zostanie samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego.

⁶ Dz. U. z 2024 r., poz. 1572.

Dochody własne budżetu jednostki samorządu terytorialnego jako przejaw decentralizacji finansów publicznych

2.1. Podział dochodów publicznych między podsektor rządowy i podsektor samorządowy w świetle teorii federalizmu fiskalnego

Decentralizacji finansów publicznych nieodłącznie towarzyszy kwestia podziału dochodów publicznych między szczebel centralny i lokalny (regionalny). Bez zapewnienia budżetom jednostkom samorządu terytorialnego odpowiednich źródeł dochodów publicznych niemożliwe jest bowiem wykonywanie zadań publicznych (Banaszewska, 2022). W świetle założeń teorii federalizmu fiskalnego podsektor rządowy finansów publicznych powinien gromadzić dochody przeznaczone na dobra publiczne o zasięgu ogólnopaństwowym, z kolei zadaniem podsektora samorządowego finansów publicznych, wyposażonego we własne źródła dochodów, ma być finansowanie dóbr publicznych o zasięgu lokalnym (regionalnym) (Kim, 2015, s. 11-26).

Działalność jednostek samorządu terytorialnego realizujących zadania publiczne o zasięgu lokalnym (regionalnym) wymaga oddania do dyspozycji organów samorządu terytorialnego środków publicznych umożliwiających zorganizowanie, dostarczenie i sfinansowanie dóbr publicznych, za udostępnienie których odpowiadają władze samorządowe. Wyposażenie organów samorządu terytorialnego jedynie w określony zakres kompetencji i uprawnień bez zapewnienia stosownych źródeł dochodów własnych godzi w istotę i zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego.

W rozważaniach na temat podziału źródeł dochodów publicznych między podsektor rządowy i podsektor samorządowy w literaturze przedmiotu (Ruśkowski, 2004, s. 169) modelowo wyróżnia się trzy podejścia:

- model oparty na samowystarczalności dochodowej jednostki samorządu terytorialnego, zakładający pełny rozdział źródeł dochodów państwa i samorządu terytorialnego,

- model oparty na całkowitym finansowaniu przez państwo, który wyklucza jakiekolwiek źródła dochodów własnych tych jednostek,
- modele mieszane, zakładające posiadanie przez samorząd terytorialny własnych źródeł dochodów, wspólne źródła dochodów samorządu terytorialnego i państwa oraz dofinansowanie jednostek samorządu terytorialnego przez państwo.

W pierwszym z wymienionych modeli budżety jednostek samorządu terytorialnego bazują głównie na dochodach podatkowych, co wiąże się z określonym władztwem podatkowym (oddziaływaniem organów samorządu terytorialnego poprzez ulgi, zwolnienia, zmianę skali i stawek podatkowych na działalność firm i grup obywateli). W drugim modelu budżety jednostek samorządu terytorialnego są zasilane dotacjami celowymi, subwencjami ogólnymi czy też udziałami w podatkach państwowych, co powoduje daleko idące uzależnienie organów samorządu terytorialnego od administracji rządowej. W praktyce te dwa wymienione modele raczej nie występują, natomiast stosowane są modele mieszane.

Przy podziale dochodów publicznych pomiędzy podsektor rządowy i podsektor samorządowy podstawowe znaczenie ma pionowy podział dochodów publicznych pomiędzy poszczególne szczeble władz publicznych. Poziomy podział dochodów, przeprowadzany między jednostkami funkcjonującymi na tym samym szczeblu terytorialnej organizacji władzy publicznej, ma charakter uzupełniający i może polegać na tym, że jednostki samorządu terytorialnego o wysokim potencjale dochodowym i dobrze rozwiniętej bazie społeczno-ekonomicznej przekazują część własnych dochodów na rzecz innych, słabszych finansowo jednostek.

Przy pionowym podziale dochodów publicznych pomiędzy podsektor rządowy i podsektor samorządowy ważne jest uwzględnianie formułowanych w teorii federalizmu fiskalnego (Bird, 2006) zaleceń, które wskazują również na najważniejsze, wzorcowe, pożądane cechy zasilania finansowego samorządu terytorialnego. Część tych zaleceń przybrała już formalny charakter i jest uwzględniana w obowiązujących przepisach (np. EKSL (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.)), a część ma charakter postulatów w różnym stopniu uwzględnianych w obowiązujących w poszczególnych państwach systemach finansów samorządu terytorialnego.

Jednym z podstawowych zaleceń formułowanych przez przedstawicieli teorii federalizmu fiskalnego, które należy uwzględnić przy podziale dochodów publicznych między podsektor rządowy i podsektor samorządowy, jest postulat adekwatności. Zgodnie z tym zaleceniem daniny publiczne powinny korespondować z zakresem zadań publicznych danego szczebla administracji publicznej. Dlatego też przykładowo progresywny podatek dochodowy powinien znajdować się w gestii władz centralnych i zasilać budżet państwa, ponieważ jest instrumentem zarówno stabilizacyjnej, jak i redystrybucyjnej funkcji finansów publicznych, z kolei administrowanie podatkiem od nieruchomości powinno być elementem władztwa podatkowego samorządu gminnego.

Postulat adekwatności przy podziale danin publicznych między podsektor rządowy i podsektor samorządowy należy uwzględnić w odniesieniu zarówno do zakresu zadań wynikających ze stanu prawnego obecnie obowiązującego, jak i do dokonywanych w przyszłości zmian w podziale zadań publicznych między administracją rządową i administracją samorządową. Tym samym w przypadku każdorazowej zmiany zakresu zadań i kompetencji samorządu terytorialnego równolegle powinny być przeprowadzane zmiany w podziale dochodów podatkowych między podsektor rządowy i podsektor samorządowy. W warunkach ograniczonych zasobów środków publicznych – przy nieograniczonych potrzebach i bardzo ogólnym określeniu ustawowych zakresów zadań publicznych podsektora samorządowego – uwzględnianie w praktyce finansów samorządu terytorialnego postulatu adekwatności wymaga zastosowania z jednej strony mierników odzwierciedlających zakres zadań publicznych przejmowanych przez samorząd terytorialny, a z drugiej – takich metod wyliczania poziomu dochodów publicznych będących w dyspozycji władz samorządowych, które mogłyby zostać uznane za adekwatne do przekazywanych zadań i kompetencji. Metody te powinny być oparte na zobiektywizowanych kryteriach umożliwiających mierzenie zadań publicznych.

Postulat adekwatności przy podziale dochodów publicznych między podsektor rządowy i podsektor samorządowy ma inny charakter i zakres w przypadku samorządów regionalnych, które są odpowiedzialne za prowadzenie polityki rozwoju regionów. W Polsce utworzenie samorządu województwa, z ustrojowego punktu widzenia, przesądza w zasadzie o konieczności posiadania przez ten szczebel samorządu terytorialnego zdolności finansowania z własnych zasobów finansowych zróżnicowanej w poszczególnych regionach polityki intraregionalnej. W warunkach ograniczonych zasobów środków publicznych, wynikających ze stanu finansów publicznych w danym kraju, warunkiem realizacji tej zasady jest wypracowanie klarownych, stabilnych reguł i kryteriów rozdysponowywania krajowych środków publicznych przeznaczanych na wspieranie rozwoju regionalnego z podziałem na środki publiczne przeznaczone na politykę interregionalną i środki publiczne przeznaczone na politykę intraregionalną. Podział ten powinien uwzględniać poziom rozwoju i konkurencyjność potencjału ekonomicznego regionów, bazę podatkową czy udział regionu w wytwarzaniu PKB. Uwzględnianie tych elementów przy podziale dochodów publicznych przyczynia się do poszerzania aktywności samorządów regionalnych i wzmacniania ich roli jako podmiotów polityki regionalnej.

Najważniejszym źródłem dochodów publicznych są podatki i dlatego przy ich podziale między podsektor rządowy i podsektor samorządowy ważne jest, aby ta grupa dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego powiązana była z miejscem ich powstawania. Przejawem respektowania tego postulatu jest to, że w strukturze dochodów ogółem budżetów jednostek samorządu terytorialnego podstawowe znaczenie mają dochody podatkowe, których poziom jest w znacznym

stopniu uwarunkowany lokalną (regionalną) bazą podatkową. Możliwości oddziaływania władz samorządowych na poziom dochodów podatkowych zasilających budżety jednostek samorządu terytorialnego są bardzo zróżnicowane. W wypadku dochodów podatkowych oddziaływanie jest skuteczniejsze, a w wypadku udziałów w podatkach państwowych – ograniczone (niemniej jednak w sytuacji interwencji władz samorządowych przyczyniających się do utrzymania i zwiększenia liczby miejsc pracy w firmach zlokalizowanych w danej jednostce terytorialnej w pośredni sposób władza samorządowa oddziałuje na wysokość dochodów uzyskanych z tego źródła). Cechą dochodów podatkowych jest też to, że ich wysokość w decydującym stopniu jest uzależniona od poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego gminy (regionu) i jego udziału w wytwarzanym PKB. Im wyższy potencjał społeczno-ekonomiczny ma dana gmina (region), tym większe możliwości powiększania dochodów podatkowych mają organy samorządu terytorialnego. Ponadto należy podkreślić, że przekazanie dochodów podatkowych na szczebel lokalny (regionalny) ma też przyczyniać się do minimalizowania zaburzeń w alokacji zasobów w gospodarce (efektywność), a jednocześnie zapewnić możliwie wysoki poziom finansowania lokalnych dóbr publicznych i zwiększyć odpowiedzialność władz samorządowych wobec lokalnej społeczności. Z efektywnością i odpowiedzialnością wiąże się postulat lokalności, który oznacza, że ciężar podatków i opłat lokalnych nie jest przerzucany na mieszkańców i podmioty gospodarcze spoza danej jednostki samorządu terytorialnego (szerzej: Banaszewska, 2022, s. 19-24).

Przy podziale dochodów podatkowych między podsektor rządowy i podsektor samorządowy ważne jest uwzględnianie postulatu stabilności dochodów podatkowych budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Stabilność dochodów podatkowych budżetów jednostek samorządu terytorialnego umożliwia nadanie planowaniu budżetowemu wieloletniego charakteru oraz wprowadzanie i wyodrębnianie w budżetach jednostek samorządu terytorialnego części inwestycyjno-majątkowej i efektywniejsze zarządzanie środkami publicznymi. Jeżeli – zgodnie z założeniami ustrojowymi – samorząd terytorialny ma wzmacniać i poprawiać warunki działania podmiotów gospodarujących na rynku, a jednocześnie dostarczać i finansować dobro publiczne niezbędne do rozwoju miast, gmin i regionów, to budżety jednostek samorządu terytorialnego powinny zostać wyposażone w stabilne źródła dochodów publicznych. Zasilanie finansowe budżetów samorządowych nie może mieć charakteru doraźnego, koniunkturalnego i uznaniowego. Stabilizacja i względna stałość przepisów prawnych regulujących zasady podziału źródeł dochodów podatkowych pomiędzy podsektor rządowy i podsektor samorządowy sprzyjają podejmowaniu racjonalnych decyzji bieżących i perspektywicznych oraz tworzeniu warunków działania podmiotów gospodarczych zlokalizowanych w gminie.

Postulatem w odniesieniu do podziału dochodów podatkowych między podsektor rządowy i podsektor samorządowy jest elastyczność dochodów podatkowych bud-

żetów jednostek samorządu terytorialnego, która wiąże się z tym, że przy ustalaniu źródeł dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego należy uwzględnić te źródła podatkowe, których poziom dochodów budżetowych jest zdeterminowany poziomem aktywności społeczno-ekonomicznej w gminie (regionie). Elastyczność dochodów, w dostatecznym stopniu uwzględniona w kształtowaniu dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego, może się przyczyniać do respektowania organów samorządu terytorialnego jako ważnych podmiotów sektora finansów publicznych (Shah, 1994). Brak powiązań pomiędzy wzrostem PKB czy poziomem rozwoju konkurencyjności i potencjału gospodarczego gmin (regionów) a poziomem i strukturą dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego, nadmierne uzależnienie budżetów jednostek samorządu terytorialnego od budżetu państwa to przejawy nierespektowania w dostatecznym stopniu zasady elastyczności dochodów, a jednocześnie marginalizowania znaczenia samorządu terytorialnego. To w konsekwencji często oznacza, że przy finansowaniu projektów inwestycyjnych, infrastrukturalnych, inicjowanych w przekrojach resortowo-branżowych brakuje owej lokalnej (regionalnej) perspektywy, bez której nie da się osiągnąć w gospodarce zmian strukturalnych. Dominujący w strukturze dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego udział dochodów cechujących się elastycznością stanowi przesłankę aktywności władz samorządowych, skuteczności egzekwowania należnych podatków, uruchamiania pomocy publicznej dla małych i średnich przedsiębiorców, oddziaływania na lokalne i regionalne rynki pracy oraz wykonywania zadań związanych z zagwarantowaniem wysokiego standardu usług publicznych. Organy samorządu terytorialnego wykazują większą inicjatywę, są prężniejsze, odpowiadają na rzeczywiste zapotrzebowanie społeczności lokalnych w warunkach, gdy struktura dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego umożliwia władzom samorządowym zwiększanie odpowiedzialności w zakresie ich pozyskiwania. W tych okolicznościach istnieją również lepsze warunki do rozwijania zasad partnerstwa i współpracy jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami sektora prywatnego działającymi w gminie (regionie).

Uwzględnianie i respektowanie przy podziale dochodów podatkowych między podsektor rządowy i podsektor samorządowy postulatu elastyczności dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego może stwarzać sprzyjające warunki do podejmowania działań w zakresie racjonalizacji systemu finansów publicznych. Wobec dużej zmienności i różnorodności warunków gospodarczo-społecznych w poszczególnych gminach, regionach, przy szeroko zakreślonej odpowiedzialności władz samorządowych, niezbędne staje się ciągłe poszukiwanie i ustalanie związku między tempem rozwoju społeczno-gospodarczego, zakładanym poziomem dochodów podatkowych a poziomem wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego i standardem świadczonych usług publicznych w terenie. W warunkach ożywienia gospodarczego elastyczność dochodów budżetów jednostek samorządu teryto-

rialnego wpływa korzystnie na wysokość tych dochodów i może się przyczynić do podejmowania i finansowania przez władze samorządowe projektów związanych z celami polityki rozwoju społeczno-gospodarczego gminy (regionu).

Przy podziale dochodów podatkowych między podsektor rządowy i podsektor samorządowy mogą być zastosowane różne rozwiązania w zakresie kompetencji do wydawania przepisów podatkowych, wpływu na poszczególne elementy techniki podatkowej, przejmowania dochodów podatkowych i administrowania danymi podatkami. Rozwiązania te w zasadniczy sposób oddziałują na ocenę potencjału fiskalnego danej jednostki samorządu terytorialnego, prowadzone analizy porównawcze oraz na tryb, zasady i zakres przekazywania dochodów podatkowych do budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

W rozważaniach na temat podziału źródeł dochodów podatkowych pomiędzy podsektor rządowy i podsektor samorządowy wskazuje się też na rozwiązanie polegające na przyznaniu jednostkom samorządu terytorialnego dodatków do podatków państwowych. Zakres władztwa podatkowego organów samorządu terytorialnego w odniesieniu do tych dochodów jest ustanawiany na mocy przepisów prawnych i może on obejmować określanie przez organy samorządu terytorialnego wysokości dodatku, gromadzenie dochodów z tego tytułu i administrowanie nimi. Dodatki mogą być określane przez organy samorządu terytorialnego na poziomie dowolnym lub nieprzekraczającym maksymalnej granicy lub przez organy państwa na poziomie jednakowym dla danego szczebla samorządu terytorialnego. Przyznanie jednostce samorządu terytorialnego dodatku do podatku państwowego sprawia, że organy samorządu terytorialnego mają instrument, za pomocą którego mogą aktywnie oddziaływać na podmioty zlokalizowane w danej jednostce samorządu terytorialnego. Dlatego też, obok funkcji fiskalnej, dodatek do podatku państwowego może mieć istotne znaczenie jako instrument polityki rozwoju gminy (regionu). Trzeba jednak dodać, że dodatki do podatków państwowych komplikują i czynią mniej przejrzystym system podatkowy państwa.

Podział dochodów podatkowych między podsektor rządowy i podsektor samorządowy może być też dokonywany przez stworzenie możliwości wspólnego pozyskiwania przez te podsektory dochodów podatkowych. Ta forma pozyskiwania dochodów podatkowych przybiera formę udziałów jednostek samorządu terytorialnego w podatkach państwowych. Udziały te nie są typowymi dochodami własnymi (pojęcie dochodów własnych *sensu stricto* – w wąskim znaczeniu), organy samorządu terytorialnego bowiem nie mają bezpośredniego wpływu na konstrukcję tego instrumentu zasilania finansowego jednostki samorządu terytorialnego, a zatem nie mają w stosunku do tych dochodów władztwa podatkowego i w tych warunkach trudno je uznać za skuteczne instrumenty polityki rozwoju gminy (regionu).

W świetle przeprowadzonych rozważań na temat podziału źródeł dochodów podatkowych między podsektor rządowy i podsektor samorządowy należy posta-

wieć pytanie dotyczące struktur i proporcji między poszczególnymi rodzajami źródeł dochodów podatkowych zasilających budżety jednostek samorządu terytorialnego. Wydaje się, że uwzględniając znaczenie przedstawionych tutaj podstawowych założeń formułowanych w teorii federalizmu fiskalnego dotyczących podziału dochodów podatkowych między podsektor rządowy i podsektor samorządowy, za szczególnie ważne należy uznać te źródła dochodów podatkowych, które cechują się elastycznością. Dochody podatkowe wykazujące tę cechę nie powodują wprawdzie zmniejszania różnic fiskalnych między poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego, przyczyniają się jednak do traktowania tego szczebla władzy publicznej jako ważnego podmiotu sektora finansów publicznych, poszerzania samodzielności finansowej, zwiększania odpowiedzialności władz samorządowych wobec członków wspólnot lokalnych (regionalnych), a także racjonalizacji wydatków publicznych i poszukiwania źródeł ewentualnych oszczędności. Trzeba też jednak dodać, że normatywny pionowy podział dochodów podatkowych zwykle nie znajduje odzwierciedlenia w rzeczywistości. Odstępstwa od postulatów teoretycznych tłumaczy się najczęściej względami politycznymi (Banaszewska, 2022, s. 26-27). Władze centralne mogą być niechętne decentralizacji władztwa podatkowego z obawy przed utratą pozycji politycznej (Martinez-Vazquez, 2008). Równocześnie władze lokalne nie są zainteresowane przejmowaniem dochodów własnych i związanej z nimi odpowiedzialności politycznej.

2.2. Dochody własne jako podstawowe instrumenty polityki finansowej jednostki samorządu terytorialnego

Dochody własne budżetu jednostki samorządu terytorialnego stanowią szczególnie ważny – z punktu widzenia organów samorządu terytorialnego – rodzaj dochodów budżetowych, gdyż poziom ich udziału w strukturze dochodów ogółem przesądza w decydującym stopniu o zakresie samodzielności finansowej organów samorządu terytorialnego i możliwościach realizacji polityki finansowej. Pojęcie dochodów własnych nie jest jednoznaczne i jak podkreślają przedstawiciele prawa finansowego, definicji tej nie sformułowano w przepisach prawnych (por. Miemiec i in., 2013). W literaturze przedmiotu przy próbach sformułowania definicji dochodów własnych ich istotę rozpatruje się w znaczeniu węższym i znaczeniu szerszym (por. Felis i Malinowska-Misiąg, 2020; Poniatowicz, 2018).

Dochodami własnymi w znaczeniu węższym są dochody publiczne pochodzące ze źródeł, na które organy samorządu terytorialnego mogą wywierać wpływ, decydując o ich wprowadzeniu lub co najmniej określając ich konstrukcję prawną. W ujęciu szerszym dochodami własnymi są dochody pobierane ze źródeł znajdujących się na terenie działania organów samorządu terytorialnego, przekazane do ich dyspo-

zycji w całości i bezterminowo z mocy prawa. Podstawową cechą dochodów własnych jest to, że pochodzą one ze źródeł znajdujących się na terenie działania danej jednostki samorządu terytorialnego, co w konsekwencji stwarza możliwości oddziaływania organów samorządu terytorialnego na wydajność tych źródeł. Możliwości oddziaływania władz samorządowych są bardzo zróżnicowane. W przypadku dochodów z majątku komunalnego czy nawet dochodów z podatków lokalnych oddziaływanie jest skuteczniejsze, a w przypadku udziałów w podatkach państwowych jest ono bardzo ograniczone (niemniej jednak w sytuacji interwencji władz samorządowych przyczyniających się do utrzymania i zwiększenia liczby miejsc pracy w firmach zlokalizowanych w danej jednostce terytorialnej w pośredni sposób władza samorządowa oddziałuje na wysokość dochodów uzyskanych z tego źródła).

Podstawowym czynnikiem kształtującym poziom osiąganych przez budżet jednostki samorządu terytorialnego dochodów własnych jest poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego danej jednostki samorządu terytorialnego oraz jej udziału w wytwarzanym PKB. Im wyższy potencjał społeczno-ekonomiczny ma dana jednostka terytorialna, tym większe możliwości mają władze samorządowe w powiększaniu dochodów własnych i na odwrót. Z tym wiążą się także możliwości wieloletniego planowania dochodów w powiązaniu z przyjętą strategią rozwoju danej jednostki terytorialnej. Ze względu na znaczenie ekonomiczne poszczególnych źródeł dochodów własnych budżetu jednostki samorządu terytorialnego wyróżnia się dochody podatkowe, dochody z opłat samorządowych, dochody z majątku komunalnego i dochody pozostałe (np. spadki, darowizny).

W strukturze dochodów własnych budżetu jednostki samorządu terytorialnego podstawowe znaczenie mają dochody podatkowe. W ich ramach wyróżnia się podatki, w odniesieniu do których występuje zróżnicowany zakres władztwa podatkowego w relacjach samorząd terytorialny–państwo. Ów zakres władztwa podatkowego dotyczy kompetencji do stanowienia przepisów prawa w zakresie podatków, przejmowania wpływów z poszczególnych podatków oraz administrowania w zakresie poszczególnych podatków (wymiar, pobór, ulgi, odroczenia, kontrola).

W sytuacji gdy organy samorządu terytorialnego mają prawo ustanawiania na swoim obszarze dowolnych obciążeń podatkowych, co oznacza swobodę wyboru źródła podatku, prawo do nakładania podatku, możliwość określania wszystkich elementów konstrukcji podatku, przejmowania wpływów i administrowania podatkiem, wówczas te źródła dochodów podatkowych budżetu jednostki samorządu terytorialnego zalicza się do samoistnych podatków samorządowych. Te podatki w systemach finansów samorządu terytorialnego poszczególnych państw występują w bardzo ograniczonym zakresie (w niektórych krajach federalnych, np. w USA, Szwajcarii) (szerzej: Piotrowska-Marczak, 2009, s. 67-167). Wynika to przede wszystkim z przyczyn politycznych (zgłoszenie przez organy samorządu terytorialnego propozycji ustanowienia na danym terytorium dodatkowej daniny publicznej przyjmowane jest zazwy-

czaj z niezadowoleniem przynajmniej przez część członków wspólnoty samorządowej), ale też z proceduralnych (koszty administracyjne związane z wprowadzeniem podatku). Efektem wprowadzenia tych podatków może być też pogłębienie różnic i dysproporcji w rozkładzie terytorialnym dochodów własnych samorządu terytorialnego ze wszystkimi tego konsekwencjami (m.in. realokowanie działalności gospodarczej, zmiany wysokości kwot przekazywanych transferów z budżetu państwa).

Podstawowym źródłem dochodów podatkowych budżetu jednostki samorządu terytorialnego są podatki samorządowe, które w całości stanowią dochód budżetu jednostki samorządu terytorialnego i w odniesieniu do których organy samorządu terytorialnego mają określony ustawowo zakres władztwa podatkowego. Różnią się one od samoistnych podatków samorządowych tym, że wprowadzane są ustawowo, w sposób jednolity na obszarze całego państwa, a nie w drodze decyzji organów stanowiących samorządu terytorialnego. Do cech podatków samorządowych zalicza się to, że organy samorządu terytorialnego mają wyłączność korzystania z całości dochodów pochodzących z danego podatku, zostały ustawowo, w drodze decyzji organów państwowych, przekazane jednostkom samorządu terytorialnego na czas nieokreślony (bezterminowy) i jednocześnie organy samorządu terytorialnego ustawowo zostały wyposażone w kompetencje do samodzielnego kształtowania elementów konstrukcji danego podatku. Cechą podatków samorządowych jest również to, że przedmiot opodatkowania charakteryzuje się trwałością (stałością) w miejscu, co uniemożliwia unikanie opodatkowania.

W rozważaniach na temat czynników oddziaływania na poziom osiągniętych przez budżety jednostek samorządu terytorialnego dochodów własnych często podejmowanym problemem jest kwestia udziałów jednostek samorządu terytorialnego w podatkach państwowych. Udziały te nie są typowymi dochodami własnymi (pojęcie dochodów własnych *sensu stricto* – w wąskim znaczeniu), gdyż organy

Tabela 2.1. Udział dochodów podatkowych sektora samorządowego w dochodach podatkowych ogółem w 2018 roku (w %)

Państwa	2018
Austria	4,5
Belgia	14,8
Czechy	1,0
Dania	27,0
Estonia	0,8
Finlandia	22,7
Francja	13,5
Hiszpania	24,6
Holandia	3,5
Litwa	1,2
Łotwa	18,1
Niemcy	32,2
Polska	12,7
Portugalia	7,2
Słowacja	1,8
Szwecja	35,1
Węgry	5,8
Włochy	11,7

Źródło: opracowanie na podstawie (OECD, 2020).

samorządu terytorialnego nie mają bezpośredniego wpływu na konstrukcję tego instrumentu zasilania finansowego budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Organy samorządu terytorialnego nie mają zatem w stosunku do tych dochodów władztwa podatkowego i ich oddziaływanie na poziom i dynamikę tej grupy dochodów jest bardzo słabe. Natomiast w literaturze wskazuje się też na możliwość rozpatrywania problemu w znaczeniu szerszym – *sensu largo* – i wówczas wskazuje się na kilka przesłanek za takim ujęciem tej grupy dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Po pierwsze, możliwość pośredniego oddziaływania władz samorządowych na wysokość dochodów osiąganych z tego tytułu poprzez tworzenie w gminie (regionie) sprzyjających warunków do rozwoju gospodarczego. Po drugie, w odróżnieniu od innych transferów z budżetu państwa (dotacje celowe) gromadzone z tego tytułu dochody budżetowe nie muszą być wydatkowane na cel z góry oznaczony i organy samorządu terytorialnego mogą samodzielnie decydować o celach i zasadach ich rozdysponowania. Ponadto dochody z udziałów jednostki samorządu terytorialnego w podatkach państwowych są dość mocno powiązane z koniunkturą gospodarczą i stąd duża odpowiedzialność władz samorządowych za pobudzanie procesów rozwoju społeczno-ekonomicznego w gminie (regionie).

Tabela 2.2. Podział podatków i opłat między szczeble władzy publicznej

Wyszczególnienie	Określenie podstawy podatku/opłaty	Ustalenie stawki podatku/opłaty	Pobór podatku/opłaty
Podatek dochodowy od osób prawnych	C	C	C
Podatek od wydobycia surowców naturalnych	C	C	C
Podatek dochodowy od osób fizycznych	C	C, R, L	C
Wielofazowy podatek obrotowy	C	C	C
Podatek akcyzowy od napojów alkoholowych i tytoniu	C, R	C, R	C, R
Podatek od hazardu i gier liczbowych	R, L	R, L	R, L
Podatek od emisji dwutlenku węgla	C	C	C
Podatki i opłaty od benzyny i pojazdów samochodowych	C, R, L	C, R, L	C, R, L
Podatek od działalności gospodarczej	R	R	R
Podatek od nieruchomości	R	L	L

C – władze centralne, R – władze regionalne, L – władze lokalne.

Źródło: opracowanie na podstawie (Shah, 1994).

Tabela 2.3. Zakres realizacji funkcji podatków samorządowych w Polsce

Podatek	Funkcje					
	fiskalna	redystrybucyjna	stabilizacyjna	stymulacyjna	informacyjna	społeczna
Od spadków i darowizn	*****	**	*	***	****	**
Od czynności cywilnoprawnych	*****	***	*	*	*****	**
Karta podatkowa	***	***	**	*****	***	**
Od nieruchomości	*****	*****	**	***	***	**
Od środków transportowych	***	****	*	***	*	*
Rolny	***	**	*	**	*	**
Leśny	**	*	*	**	*	*
Opłaty lokalne	**	*	*	*	*	**

* Funkcja niezauważalna, ** funkcja występuje słabo, *** przeciętne natężenie, **** funkcja występuje intensywnie, ***** wyłączność realizacji danej funkcji.

Źródło: opracowanie własne.

Za zaliczaniem udziałów w podatkach państwowych do dochodów własnych *sensu largo* – w znaczeniu szerszym – może przemawiać to, że organy samorządu terytorialnego mają możliwość pośredniego oddziaływania na wysokość dochodów osiąganych z tego tytułu poprzez tworzenie w gminie (regionie) sprzyjających warunków dla rozwoju gospodarczego. Ponadto, w odróżnieniu od innych transferów z budżetu państwa (dotacje celowe), gromadzone z tego tytułu dochody budżetu jednostki samorządu terytorialnego nie muszą być wydatkowane na cel z góry oznaczony i samorządowe władze regionalne mogą samodzielnie decydować o celach i zasadach ich rozdysponowywania. Wymienione przesłanki nie są jednak wystarczającym uzasadnieniem do tego, aby wpływy z udziałów w państwowych podatkach można było zaliczyć do kategorii dochodów własnych budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Dochody te są elementem transferów z budżetu państwa części dochodów publicznych zebranych na terytorium danej jednostki samorządu terytorialnego. Konstrukcja tego transferu (określony odsetek kwoty zebranej) może zwiększać różnice między poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego, ponieważ wysokość dochodu z podatków dochodowych jest uwarunkowana poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego danej gminy (regionu), liczbą podatników zamieszkujących w danej gminie (regionie), poziomem osiąganych przez nich wynagrodzeń, a także liczbą przedsiębiorstw i ich dochodów.

Przy ustalaniu udziałów w podatkach państwowych jako źródła dochodów własnych budżetów jednostek samorządu terytorialnego pojawia się często pytanie: czy

udziały w podatkach państwowych mają obejmować tylko wpływy z podatków dochodowych, czy też wpływy z podatków pośrednich. Przy tych rozważaniach należy uwzględnić to, że współcześnie w większości krajów w strukturze dochodów podatkowych zmniejsza się znaczenie dochodów pozyskiwanych z podatków dochodowych, a rośnie znaczenie fiskalne podatków pośrednich. Dochody z podatków dochodowych są mniej wydajne fiskalnie i niestabilne, bo podatne na zmiany katalogu zwolnień i ulg podatkowych, stawek podatkowych oraz form opodatkowania. W tych warunkach coraz częściej w praktyce w systemie finansów samorządu terytorialnego w wielu krajach zakres dochodów podatkowych samorządu terytorialnego poszerza się o bardziej wydajne i stabilne udziały samorządowe w podatkach pośrednich (szerzej: Gorgol, 2006, s. 370-382).

Kompetencje organów samorządu terytorialnego w zakresie oddziaływania na poziom osiąganych przez budżety jednostek samorządu terytorialnego dochodów podatkowych są szersze w przypadku dodatków samorządowych do podatków państwowych. Wprowadzenie dodatku samorządowego do podatku państwowego oznacza bowiem, że władzom samorządowym przysługuje ustawowe uprawnienie do nałożenia obciążenia fiskalnego. Dodatek samorządowy wpływa do budżetu jednostki samorządu terytorialnego i funkcjonuje obok stawek podatkowych określających poziom dochodów budżetu państwa. Prawo do ustanawiania dodatku do podatku państwowego powoduje, że władze samorządowe mają narzędzie, za pomocą którego mogą aktywnie oddziaływać na podmioty zlokalizowane w gminie (regionie). Dlatego też obok funkcji fiskalnej dodatek do podatku państwowego może mieć istotne znaczenie stymulujące. Ponadto dodatki do podatków państwowych przyczyniają się do uniezależniania wysokości dochodów osiąganych z tego tytułu od prowadzonej przez państwo polityki fiskalnej przekładającej się na określoną w ustawach podatkowych konstrukcję podatków i prowadzoną przez państwowy aparat skarbowy politykę ulg, zwolnień, umorzeń i odroczeń płatności podatkowych.

W teorii federalizmu fiskalnego, jako jednej z wiodących koncepcji ekonomicznych nawiązującej do idei wielopoziomowych finansów publicznych (szerzej: Buchanan, 1960, s. 234-238; Musgrave, 1959), zakłada się, że jednostki samorządu terytorialnego mają określony zakres lokalnej autonomii podatkowej (*local tax autonomy*), która jest niezbędnym warunkiem pojawienia się i realizowania polityki finansowej jednostki samorządu terytorialnego (por. Blöchliger, 2013, s. 81). Stwierdza się, że we współczesnych systemach społecznych działających na zasadach demokratycznych i w warunkach rynkowych podmiotem odpowiedzialnym za całokształt spraw dotyczących części zasobów finansowych społeczności lokalnych (regionalnych) pochodzących z podatków, opłat lokalnych, dochodów z majątku są organy samorządu terytorialnego. Jednostka samorządu terytorialnego jako podmiot publicznoprawny prowadzi zatem politykę finansową, którą można zdefiniować jako działalność organów samorządu terytorialnego polegającą na dokonywaniu wyboru w zakresie

wykorzystywania podatków lokalnych do osiągnięcia określonych celów. Działalność organów samorządu terytorialnego polegająca na ustalaniu i dążeniu do osiągnięcia określonych celów za pomocą ogółu operacji finansowych wiąże się z koniecznością ustalenia przez władze samorządowe zhierarchizowanych celów, metod i instrumentów ich realizacji. Proces tworzenia i podejmowania przez organy samorządu terytorialnego decyzji w zakresie przewidywanych w perspektywie kilku lat, wewnętrznie spójnych działań związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem zasobów pieniężnych pod kątem osiągnięcia wyznaczonych celów jest procesem trudnym, obejmującym wiele obszarów. Każdy z nich ma szczególny charakter, co wyraża się w ich przedmiocie i instrumentach stosowanych przez organy samorządu terytorialnego. Jednym z tych obszarów są zjawiska i procesy związane z zasilaniem budżetu jednostki samorządu terytorialnego dochodami własnymi.

W rozważaniach poświęconych identyfikowaniu celów polityki finansowej jednostki samorządu terytorialnego należy wyróżnić pewien ich rodzaj, do osiągnięcia których organy samorządu terytorialnego, prowadząc politykę finansową, dążą niezmiennie zarówno w czasie, jak i w przestrzeni. Cele te określić można mianem uniwersalnych, a zaliczyć do nich należy cele fiskalne związane ze zgłaszaniem przez organy samorządu terytorialnego popytem na pieniądź i pozyskiwaniem dochodów z tytułu podatków samorządowych do budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz cele pozafiskalne związane z oddziaływaniem i stymulowaniem przez organy samorządu terytorialnego procesów rozwoju społeczno-gospodarczego jednostki samorządu terytorialnego.

W ramach uniwersalnych celów polityki finansowej jednostki samorządu terytorialnego wyróżnić natomiast można cele specyficzne, które mogą być różne dla poszczególnych jednostek. Organy samorządu terytorialnego, nie ograniczając się do sfery pozyskiwania dochodów budżetowych, w celu sfinansowania realizowanych zadań publicznych wykorzystują i oddziałują poprzez podatki, opłaty samorządowe i dochody z majątku na działalność podmiotów funkcjonujących na terytorium danej jednostki samorządu terytorialnego celem rozwiązywania określonych problemów społeczno-gospodarczych danego terytorium. W niektórych jednostkach samorządu terytorialnego problemem jest bowiem wysokie bezrobocie czy zanieczyszczenie środowiska, w innych z kolei sytuacja na rynku nieruchomości. W tych warunkach cele specyficzne lokalnej polityki finansowej są zróżnicowane i zależą w dużym stopniu od sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców gminy (regionu) i firm prowadzących tam działalność gospodarczą, a także realizowanej strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego.

Cele polityki finansowej jednostki samorządu terytorialnego o charakterze uniwersalnym, realizowane przez organy gminy, nawiązują do powszechnie uznawanych w podsektorze samorządowym wartości, takich jak samodzielność finansowa jednostki samorządu terytorialnego w zaspokajaniu na wysokim poziomie potrzeb

członków wspólnoty lokalnej (regionalnej). Ustalając stawki podatków samorządowych oraz stosując ulgi i zwolnienia podatkowe, organy samorządu terytorialnego mogą przyciągnąć przedsiębiorstwa na swoje terytorium i uniknąć sytuacji, gdy już istniejące firmy przenoszą swoją działalność na inny obszar (taką postawę mogą przyjąć szczególnie przedsiębiorcy z małych i średnich firm). Poziom i dynamika rozwoju społeczno-ekonomicznego gminy (regionu) jest zazwyczaj najważniejszym wyznacznikiem polityki finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Prowadząc określoną politykę finansową (szczególnie podatkową), władze samorządowe mogą zainteresować określone grupy społeczno-zawodowe (przedsiębiorców, wysoko wykwalifikowanych specjalistów) osiedlaniem się na swym terenie czy też prowadzeniem tam działalności gospodarczej. Działania takie mogą się okazać szczególnie skuteczne, jeśli gmina (region) oferuje jednocześnie wysoką jakość środowiska naturalnego, dobre warunki do wypoczynku czy korzystny klimat społeczny. Podstawowym elementem tak określonej strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego jest polityka podatkowa władz samorządowych, dająca pewną przewagę nad innymi konkurencyjnymi miejscami do osiedlania się i lokalizacji firmy. W związku z tym przy ustalaniu przez organy samorządu terytorialnego stawek podatków samorządowych uwzględnia się politykę finansową (szczególnie podatkową) okolicznych gmin (regionów) czy też poziom zamożności mieszkańców.

Jednostka samorządu terytorialnego, realizując politykę finansową, przyjmuje założenie, że istnieje potrzeba określania dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego na takim poziomie, aby możliwe było sfinansowanie dostarczanych przez władze samorządowe dóbr publicznych, za których udostępnienie te władze odpowiadają. Jednocześnie organy samorządu terytorialnego wykorzystują instrumenty fiskalne (dochodowe i wydatkowe) do wzmacniania konkurencyjności gminy (regionu) i tworzenia warunków rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie lokalnym (regionalnym). Charakteryzując przedmiot polityki finansowej jednostki samorządu terytorialnego, trzeba mocno podkreślić użytkowy charakter jej celów, co wiąże się z tym, że działalność organów samorządu terytorialnego poprzez wykorzystanie instrumentów dochodowych i wydatkowych ma wywoływać pożądane zmiany w realnej sferze rozwoju społeczno-gospodarczego gminy (regionu).

W warunkach globalizacji, otwartości współczesnych gospodarek, wolnego przepływu towarów i usług polityka finansowa jednostki samorządu terytorialnego uwzględnia, w coraz większym zakresie, zjawisko konkurencji fiskalnej i związane z nim zróżnicowanie fiskalnych skutków samorządowej polityki podatkowej. Gminy (regiony) konkurują o inwestorów i podatników, a zatem realizacja celów polityki podatkowej gminy (regionu) w obszarze wzmacniania konkurencyjności gminy (regionu) wiąże się z zastosowaniem instrumentów podatkowych i wprowadzaniem zmian w obciążeniach podatkowych w zależności od sytuacji społeczno-ekonomicznej gminy. Samodzielność dochodowa jednostki samorządu terytorialnego skutkuje

tym, że stawki podatków samorządowych w skali kraju są zróżnicowane, a władze samorządowe, dokonując wyboru w zakresie poziomu i jakości udostępnianych dóbr publicznych, uwzględniają specyfikę i preferencje członków wspólnoty lokalnej (regionalnej). Sprzyja to tworzeniu się konkurencji pomiędzy poszczególnymi gminami (regionami) oferującymi – w różnym zakresie i na różnym poziomie – dobra publiczne. Różne koszty udostępnianych dóbr publicznych determinują w konsekwencji wysokość stawek podatków samorządowych nakładanych na osoby fizyczne i osoby prawne mieszkające i działające na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego.

Skuteczność instrumentów polityki finansowej jednostka samorządu terytorialnego rozpatruje, biorąc pod uwagę motywy i warunki działania inwestorów i producentów, szczególną uwagę zwracając na zależności między skalą opodatkowania, rozmiarami działalności gospodarczej a poziomem osiąganych dochodów podatkowych. Rodzaj i charakter prowadzonej przez organy samorządu terytorialnego polityki finansowej jest jednym z elementów uwzględnianych przez podmioty gospodarcze przy podejmowaniu różnych decyzji, np. w odniesieniu do lokalizacji działalności, źródeł finansowania inwestycji, rynków zaopatrzenia i zbytu. Jeżeli przedsiębiorca może funkcjonować w różnych rozwiązaniach podatkowych, to poszukuje tych najbardziej korzystnych, w związku z czym określone decyzje podmiotów gospodarczych mogą być też podejmowane przy uwzględnianiu charakteru i rodzaju polityki finansowej (w tym szczególnie podatkowej) prowadzonej przez organy samorządu terytorialnego.

W ramach rozważań na temat polityki finansowej jednostki samorządu terytorialnego, mając na uwadze coraz większą aktywność organów samorządu terytorialnego, należy stwierdzić, że zachodzi konieczność identyfikowania przez władze samorządowe czynników, które determinują w znacznym stopniu realizację tej polityki. Generalnie w ramach czynników polityki finansowej jednostki samorządu terytorialnego należy wyróżnić czynniki do pewnego stopnia zależne od organów samorządu terytorialnego (czynniki wewnętrzne) i czynniki od organów samorządu terytorialnego niezależne (zewnętrzne).

Do czynników wewnętrznych polityki finansowej jednostki samorządu terytorialnego zaliczyć należy przede wszystkim zdolność dochodową jednostki samorządu terytorialnego, rozumianą jako możliwość osiągania przez tę jednostkę dochodów publicznych ze źródeł własnych. Podkreślić trzeba, że najważniejszym elementem przesądzającym o poziomie zdolności dochodowej jednostki samorządu terytorialnego są poziom i struktura dochodów podatkowych. Do czynników wewnętrznych zaliczyć też trzeba czynniki geograficzno-środowiskowe (zasoby naturalne), czynniki demograficzne (np. strukturę wiekową mieszkańców gminy), wypracowane formy dialogu między społecznością lokalną (regionalną) a organami samorządu terytorialnego, tożsamość terytorialną mieszkańców, poziom i dynamikę rozwoju społecz-

no-gospodarczego jednostki samorządu terytorialnego, uwarunkowania historyczne, aktywność i poziom kwalifikacji pracowników administracji samorządowej czy poziom zaangażowania radnych w rozwiązywanie bieżących i perspektywicznych problemów wspólnot samorządowych.

Do czynników zewnętrznych polityki finansowej jednostki samorządu terytorialnego należy zaliczyć, obok formalnoprawnych ram dotyczących elementów konstrukcji podatków samorządowych, ograniczenia związane z polityką fiskalną państwa i możliwościami trafnego określenia przez organy samorządu terytorialnego poziomu dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Poziom dochodów ogółem budżetu jednostki samorządu terytorialnego tylko w części zależy od decyzji organów samorządu terytorialnego i w dużej mierze wynika bezpośrednio z regulacji ustawowych bądź decyzji podjętych przez instytucje rządowe (np. wysokość udziałów w podatkach państwowych czy też procedury i zasady przekazywania dotacji celowych). Do podstawowych czynników zewnętrznych zaliczyć należy również czynniki o charakterze makroekonomicznym i związaną z nimi sytuację sektora finansów publicznych, a także relacje fiskalne państwo–samorząd terytorialny oraz stan prawny systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego. W Polsce w ponadtrzydziestoletniej praktyce funkcjonowania samorządu gminnego czynniki te w znacznym stopniu wpływały na możliwości prowadzenia przez organy samorządu terytorialnego polityki finansowej.

W warunkach globalizacji i postępującej decentralizacji sektora finansów publicznych polityka finansowa jednostki samorządu terytorialnego ma szereg cech, które mają istotne znaczenie ze względu na zróżnicowane instrumenty finansowe i zastosowane procedury decyzyjne. Podstawowe decyzje ujęte w uchwałach podatkowych, uchwałach budżetowych i planach finansowych instytucji podsektora samorządowego będące potwierdzeniem realizowanej polityki finansowej jednostki samorządu terytorialnego są podejmowane w toku długotrwałych procedur z udziałem organów stanowiących i organów wykonawczych samorządu terytorialnego. Do podstawowych cech polityki finansowej jednostki samorządu terytorialnego należy zaliczyć:

- transparentność – polityka finansowa jednostki samorządu terytorialnego powinna być powszechnie jawna, z wyraźnym i przejrzystym podziałem funkcji i odpowiedzialności za decyzje organów samorządu terytorialnego, samorządowych jednostek budżetowych i instytucji należących do podsektora samorządowego. Transparentność jako atrybut polityki finansowej jednostki samorządu terytorialnego oznacza dostęp do wiarygodnych, systematycznych i porównywalnych informacji o celach i instrumentach polityki finansowej jednostki samorządu terytorialnego czy też planów i sprawozdań instytucji zaliczanych do podsektora samorządowego;

- stabilność polityki finansowej jednostki samorządu terytorialnego, która w założeniach ma gwarantować w długim horyzoncie czasowym dostęp do źródeł finansowania wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Stabilna polityka finansowa jednostki samorządu terytorialnego sprowadza się w praktyce do utrzymywania wydatków bieżących budżetu jednostki samorządu terytorialnego na poziomie dochodów bieżących oraz utrzymywania rozmiarów długu jednostki samorządu terytorialnego na poziomie limitów zapisanych w przepisach prawa budżetowego;
- spójność – polityka finansowa jednostki samorządu terytorialnego stanowi element polityki rozwoju gminy (regionu) i jej skuteczność w dużym stopniu zależy od spójności ze strategią rozwoju gminy (regionu). Polityka finansowa gminy (regionu) i strategia rozwoju gminy (regionu) mają być wewnętrznie spójne i skoordynowane. W polityce finansowej jednostki samorządu terytorialnego dużą rolę odgrywają czynniki polityczno-instytucjonalne. Podejście instytucjonalne do polityki finansowej jednostki samorządu terytorialnego zakłada wypracowanie i przyjęcie spójnych rozwiązań instytucjonalnych.

W rozważaniach na temat polityki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w zakresie dochodów własnych należy podkreślić, że jest ona w Polsce zróżnicowana i zależy od wielkości jednostki samorządu terytorialnego oraz jej położenia geograficznego (Łukomska i Swianiewicz, 2015, s. 69-72). Największe obniżenie dochodów podatkowych ma miejsce w gminach Polski Zachodniej, co wynikało w większym stopniu z ulg i zwolnień podatkowych niż uchwalania obniżonych stawek. P. Swianiewicz zwraca uwagę na typologię polityk podatkowych ze względu na wysokość stawek w dwóch różnych grupach podatników, tj. obciążających znaczną część mieszkańców (wyborców) w gminie i obciążających podmioty prowadzące na terytorium gminy działalność gospodarczą. Głównym motywem zróżnicowanych decyzji władz lokalnych dotyczących obciążeń podatkowych były relacje z mieszkańcami, na co wskazuje również fakt niższych obciążeń w małych gminach i wyższych obciążeń w miastach. W świetle badań poświęconych czynnikom różnicującym charakter polityki podatkowej gmin należy stwierdzić, że współczynnik korelacji Pearsona pomiędzy zamożnością lokalnych budżetów i poziomem podatków gminnych wskazuje na zależność pozytywną i istotną statystycznie; znaczenie debaty publicznej dotyczącej polityki podatkowej gminy jest bardzo ograniczone, duża rola przypada wójtowi, burmistrzowi i skarbnikom, a znacznie niższa radnym. Jest to niekorzystne zjawisko skutkujące małym stopniem lokalnej partycypacji społecznej. Autorzy raportu zwracają też uwagę na swego rodzaju determinizm środowiskowy, polegający na tym, iż w lokalnej polityce podatkowej zdecydowanie większe znaczenie niż zachodzące procesy polityczne mają czynniki związane ze środowiskiem ekonomiczno-społecznym.

Charakter i skuteczność realizacji w praktyce polityki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w decydującym stopniu uwarunkowane są przyjętym w kraju systemem finansowania zadań publicznych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Jeżeli ten system gwarantuje samodzielność finansową jednostki samorządu terytorialnego i jako podstawowe źródła dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego dochody własne, w tym szczególnie dochody podatkowe, to takie rozwiązania formalnoprawne sprzyjają stabilności, transparentności, przejrzystości i przewidywalności polityki finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Planowane do wprowadzenia w Polsce od 2025 roku zmiany w zasilaniu finansowym jednostki samorządu terytorialnego mające na celu wzmocnienie i ustabilizowanie finansów jednostki samorządu terytorialnego poprzez zwiększenie dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem i oparcie zasilania finansowego na dochodach wynikających z lokalnej (regionalnej) bazy podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych w zasadniczy sposób mogą przyczynić się do ustabilizowania polityk finansowych gmin, powiatów i województw w Polsce.

2.3. Współczesne wyzwania i tendencje zmian w zasilaniu dochodami własnymi budżetu jednostki samorządu terytorialnego w Polsce

W warunkach nasilających się w Polsce od 2017 roku niekorzystnych zmian o charakterze systemowym w finansach jednostek samorządu terytorialnego pojawiła się pilna potrzeba kompleksowych, spójnych i konsekwentnie przeprowadzanych reform, które przywracałyby zgodność systemu finansowania JST z pozycją ustrojową samorządu terytorialnego w państwie demokratycznym. Przy rozważaniach na temat podjętych w drugiej połowie 2024 roku prac nad wypracowaniem konkretnych systemowych zmian w systemie finansów samorządu terytorialnego i ich ocenie w Polsce warto i trzeba odwołać się do wypracowanych w teorii finansów samorządu terytorialnego zasad organizacji finansów samorządu terytorialnego oraz zasad podziału zadań publicznych i źródeł dochodów publicznych pomiędzy państwo i samorząd terytorialny, takich jak: samodzielność finansowa, adekwatność, subsydiarność, powiązanie źródeł dochodów z miejscem ich powstawania, stabilność, zróżnicowanie i elastyczność, transparentność. Zasady te wskazują na najważniejsze, wzorcowe, pożądane cechy zasilania finansowego jednostek samorządu terytorialnego i powinny być respektowane przy zbudowaniu nowego systemu finansowania zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Jednym z podstawowych celów zmian wprowadzanych od 2025 roku w Polsce w systemie zasilania finansowego jednostek samorządu terytorialnego w założe-

niach jest wzmocnienie i ustabilizowanie finansów jednostek samorządu terytorialnego poprzez zwiększenie udziału dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem. Jednak trzeba podkreślić, że klasyfikowanie dochodów ogółem budżetu jednostki samorządu terytorialnego nie jest klarowne i jednoznaczne, gdyż zasady i kryteria podziału są bardzo różne i nakładają się na siebie. Przy klasyfikowaniu można stosować różne kryteria, można wychodzić z różnych punktów widzenia, a przede wszystkim odmienne mogą być cele, które przyświecają podziałowi dochodów ogółem budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

W Konstytucji RP zapisano, że dochodami budżetów jednostek samorządu terytorialnego są: dochody własne, subwencja ogólna i dotacje celowe. Dochody własne charakteryzują się następującymi cechami: pochodzą ze źródeł znajdujących się na terenie działania danej jednostki samorządu terytorialnego, przekazane są tej jednostce do dyspozycji w całości i bezterminowo, a ponadto na poziom i dynamikę tej grupy pozyskiwanych dochodów mogą oddziaływać organy samorządu terytorialnego. Dochody, które nie spełniają wszystkich tych cech łącznie, zaliczane są do dochodów obcych (uzupełniających, wyrównawczych) (Banaszewska i in., 2020, s. 75-76).

W skład dochodów własnych (w wąskim znaczeniu) wchodzi zatem podatki i opłaty oraz dochody z majątku samorządowego. Są to więc dochody „widziane” przez podatników, co zwiększa odpowiedzialność polityczną organów samorządu terytorialnego wobec wyborców za prowadzoną gospodarkę finansową, w tym sprzyja racjonalizacji wydatków budżetowych i poszukiwaniu innowacyjnych sposobów wykonywania zadań. Umożliwia to dostosowanie polityki finansowej władz samorządowych do lokalnych preferencji i zwiększa zainteresowanie władz samorządowych promowaniem lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego.

W Polsce, planując wprowadzenie zmian w systemie finansów samorządu terytorialnego w 2025 roku, w niewystarczającym stopniu uwzględnia się potrzebę zmian w grupie dochodów własnych gmin (rozumianych zgodnie z teorią federalizmu fiskalnego w ujęciu węższym). Kluczowym problemem w tym obszarze jest poszerzenie władztwa podatkowego samorządu gminnego.

W strukturze dochodów budżetów gmin z tytułu podatków samorządowych podstawowe znaczenie ma podatek od nieruchomości. W jego konstrukcji, obok zmian, które nie wymagają dłuższego przygotowania i mogłyby być wprowadzone w stosunkowo krótkim czasie (problem górnych stawek oraz radykalne ograniczenie ustawowych zwolnień podmiotowych i przedmiotowych), kluczowe jest przeprowadzenie etapowo reformy podatku od nieruchomości, a zwłaszcza zmiany jego konstrukcji z systemu powierzchniowego na – w bliższej perspektywie czasowej – system strefowy, a w dalszej perspektywie czasowej – *ad valorem*. Przyjęcie systemu strefowania w opodatkowaniu nieruchomości bazuje na dostrzeżeniu, iż w ramach danej gminy dostęp do poszczególnych usług publicznych oraz atrakcyjność lokali-

zacji poszczególnych nieruchomości są różnicowane, a różnicowanie to zazwyczaj opisywane jest przez systemy informacji przestrzennej (SIP) prowadzone w gminach. Podstawową zaletą tego systemu jest umożliwienie władzom gmin samodzielnego wyboru zestawu kryteriów różnicujących „atrakcyjność” poszczególnych obszarów gminy z punktu widzenia podatników, np. takich jak: dostępność przestrzenna dóbr i usług publicznych, przeznaczenie danego obszaru, charakterystyka i przeznaczenie terenu. Opodatkowanie nieruchomości zakładające strefowanie stawek podatkowych jest wydajniejsze fiskalnie, stymuluje rozwój lokalnych rynków nieruchomości, ułatwia władzom samorządowym aktywizację gospodarczą oraz racjonalizację zagospodarowania przestrzeni (szerzej: Felis i in., 2023).

Wzmacnianie znaczenia podatku od nieruchomości w strukturze dochodów własnych budżetów gmin jest potwierdzeniem uwzględnienia i respektowania jednej z zasad podziału źródeł dochodów publicznych między budżetem państwa a budżetami jednostek samorządu terytorialnego, jaką jest zasada powiązania źródeł dochodów z miejscem ich powstawania. Przejawem respektowania tej zasady jest to, że w strukturze dochodów podatkowych budżetów jednostek samorządu terytorialnego w większości państw występują daniny związane z opodatkowaniem nieruchomości (gruntów, budynków, budowli, użytków rolnych, terenów leśnych) położonych na danym terenie i dochody związane z takimi formami gospodarowania, jak użytkowanie wieczyste, przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności, gospodarowanie nieruchomościami komunalnymi. Podstawową cechą tej grupy dochodów własnych jest to, że pochodzą one ze źródeł znajdujących się na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego i zostały przekazane tej jednostce w całości i bezterminowo.

W ramach reformowania podatków lokalnych, obok wskazanych powyżej proponowanych zmian w konstrukcji podatku od nieruchomości, zasadne wydaje się wprowadzenie zmian o charakterze systemowym w konstrukcji innych podatków lokalnych. Należy mianowicie rozważać wprowadzenie zmian, które nie wymagają dłuższego przygotowania i mogą być wprowadzone stosunkowo w krótkim okresie:

- w zakresie podatku rolnego i podatku leśnego – urealnienie stawek podatkowych (przy możliwości obniżania stawek uchwałą rady gminy),
- w zakresie podatku od środków transportu, obok opodatkowania na dotychczasowych zasadach samochodów ciężarowych, ciągników siodłowych i balastowych, przyczep i naczep oraz autobusów, należy opodatkować samochody osobowe, motocykle, jachty, łodzie i promy. Opodatkowanie tej grupy środków transportowych występuje powszechnie w innych państwach UE i było również stosowane w pierwszych latach po reaktywowaniu samorządu terytorialnego w Polsce.

Wzmocnienie i ustabilizowanie systemu finansów samorządu terytorialnego w Polsce poprzez zwiększenie rangi i znaczenia podatków lokalnych w strukturze

dochodów ogółem budżetów gmin jest jednym z podstawowych warunków do poszerzania samodzielności finansowej gmin oraz stwarzania dogodnych warunków do podnoszenia efektywności gospodarowania środkami publicznymi w wymiarze lokalnym.

W Polsce do dochodów własnych budżetów jednostek samorządu terytorialnego zalicza się udziały w podatkach państwowych (udział w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz udział w podatku dochodowym od osób prawnych). Połączenie w jednej grupie dochodów własnych dochodów z podatków i opłat lokalnych oraz dochodów z majątku z dochodami z tytułu udziału jednostek samorządu terytorialnego w podatkach państwowych budzi wiele wątpliwości, dyskusji i kontrowersji (Kotlińska, 2009, s. 143-161), a trzeba przy tym podkreślić, że takie klasyfikowanie jest sprzeczne z założeniami teorii federalizmu fiskalnego (Poniatowicz, 2018).

W ramach wprowadzonych w Polsce od 2025 roku zmian w systemie finansów samorządu terytorialnego w części dotyczącej dochodów własnych budżetów jednostek samorządu terytorialnego za podstawowe w praktyce przyjęto zmiany dotyczące podstawy naliczania dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i w podatku dochodowym od osób prawnych. Zmiany te polegają na tym, że dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu ich udziału w podatkach dochodowych (PIT i CIT) są liczone jako procent od dochodów podatników danego podatku z terenu danej jednostki samorządu terytorialnego. Podstawową zaletą przyjętych od 2025 roku rozwiązań jest to, że na poziom osiągniętych przez budżety jednostek samorządu terytorialnego dochodów z tytułu udziałów w podatkach dochodowych nie mają wpływu zmiany wprowadzane w systemie podatkowym (np. podwyższanie kwoty wolnej od podatku, wprowadzane na poziomie centralnym ulgi i zwolnienia podatkowe, odliczenia od dochodu itp.). Ta zasadnicza zmiana w podstawie naliczania dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego uniezależnia dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego od skutków zmian wprowadzanych przez rząd w systemie podatkowym. To oznacza, że przy obowiązującym od 2025 roku rozwiązaniu formalnoprawnym organy samorządu terytorialnego poprzez instrumenty oddziaływania na rozwój lokalny i regionalny będą mogły skuteczniej niż dotychczas powiększać dochody własne.

Zmiana podstawy naliczania dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych spowodowała, że konieczne stało się ustalenie nowych procentowych udziałów w tych dochodach podatkowych. I tak od 2025 roku wysokość udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych wynosi dla gminy – 7%, dla powiatu – 2,0%, dla miasta na prawach powiatu (w wprowadzonych zmianach jest to odrębna kategoria samorządu terytorialnego) – 8,6%, dla województwa – 0,35% dochodów podatników tego podatku zamieszkałych na ob-

szarze danej jednostki samorządu terytorialnego. Z kolei wysokość udziału w podatku dochodowym od osób prawnych wynosi dla gminy 1,6%, dla powiatu 1,7%, dla miasta na prawach powiatu 2,2%, dla województwa 2,3% dochodów podatników tego podatku mających siedzibę na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego. W celu urealnienia danych o dochodach podatników podatku dochodowego od osób fizycznych przeprowadza się ich waloryzację wskaźnikiem dynamiki przeciętnego wynagrodzenia i dynamiki zatrudnienia, natomiast w przypadku dochodów podatników podatku dochodowego od osób prawnych waloryzacja następuje wskaźnikiem dynamiki nominalnego PKB uwzględniającego zarówno wzrost gospodarczy, jak i inflację.

W ramach wprowadzonych w 2025 roku w Polsce zmian w systemie finansowania dochodami własnymi zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego wprowadzono kategorię „potrzeby finansowe jednostki samorządu terytorialnego”, które to potrzeby zgodnie z przyjętymi od 2025 roku rozwiązaniami formalnoprawnymi są finansowane, nie tak jak do końca 2024 roku subwencją ogólną (części wyrównawcza, równoważąca regionalna, oświatowa, rozwojowa), a zwiększonymi dochodami własnymi z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych.

Zgodnie z przyjętym od 2025 roku założeniem znacznego ograniczenia transferów między budżetem państwa a budżetami jednostek samorządu terytorialnego ustalono, że w ramach potrzeb finansowych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce od 2025 roku wyodrębnia się potrzeby: wyrównawcze, oświatowe, rozwojowe, ekologiczne i uzupełniające. Potrzeby te w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego są bardzo zróżnicowane ze względu na szereg uwarunkowań demograficznych (liczba i struktura wiekowa ludności, liczba dzieci), uwarunkowań społeczno-gospodarczych (np. bezrobotni, liczba ubogich lub grup wymagających opieki społecznej, liczba i potencjał firm zlokalizowanych w danej jednostce samorządu terytorialnego, różnice w koszcie dostarczenia danej usługi) czy też uwarunkowań geograficzno-przestrzennych (położenie, krajobraz, strefy ochrony klimatu). Dla każdej jednostki samorządu terytorialnego najpierw naliczane są potrzeby finansowe, a następnie są one porównywane ze zwiększonymi dochodami z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych. Jednostki samorządu terytorialnego, w których dochody z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych okazują się niewystarczające do pokrycia naliczonych potrzeb finansowych, oprócz zwiększonych dochodów własnych z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych, otrzymują z budżetu państwa subwencję ogólną.

W ramach funkcjonującego w systemie finansów samorządu terytorialnego mechanizmu wyrównawczego od 2025 roku nastąpią zasadnicze zmiany, a jednym z podstawowych elementów tych zmian jest wprowadzenie indeksu potrzeb wydat-

kowych, czyli liczbowej miary potrzeb wydatkowych uwzględniającej obiektywne determinanty zróżnicowanych wydatków w podstawowych obszarach działalności jednostki samorządu terytorialnego. Metodologia wyliczania tego indeksu potrzeb wydatkowych jest skomplikowana i zawiła. Ponadto poważne zastrzeżenia budzi dobór wskaźników zastosowanych do ustalania potrzeb wydatkowych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (np. brak wskaźnika gęstości zaludnienia). Procedura ustalania tych potrzeb obejmuje:

- identyfikację głównych obszarów zadań stanowiących największą część wydatków bieżących budżetów JST. Podstawą przyjętą do wyliczeń były dane ze sprawozdań budżetowych za lata 2021-2023. Kluczowe znaczenie miały wydatki bieżące ogółem pomniejszone o wydatki, które mają swoje własne źródła finansowania (dotyczy to przede wszystkim zadań oświatowych w wysokości otrzymanej subwencji oświatowej, zadań finansowanych dotacjami oraz pobieranymi na konkretne cele opłatami (np. opłata śmieciowa), wydatki na projekty finansowane ze środków europejskich i innych źródeł zagranicznych (środki europejskie mają charakter fakultatywny i nie stanowią trwałego źródła finansowania usług publicznych), wydatki na finansowanie długu (z tytułu odsetek) i środki z tytułu wpłat na system wyrównawczy;
- wyselekcjonowanie obiektywnych determinantów mogących wpływać na zróżnicowanie wielkości wydatków bieżących budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Determinanty te w założeniu mają spełniać następujące kryteria: mierzalność za pomocą danych statystycznych, niepodatność na manipulacje, możliwość wskazania zależności przyczynowo-skutkowej między kryterium a potrzebami wydatkowymi oraz to, że nie mogą zniechęcać do skutecznej polityki rozwoju społeczno-gospodarczego. Podstawą wyboru determinant są dane pochodzące z Banku Danych Lokalnych prowadzonego przez GUS;
- analizę determinant, w ramach której ustalono ich korelację z wydatkami bieżącymi budżetów jednostek samorządu terytorialnego w wybranych obszarach. Równocześnie wykorzystano analizę regresji, która pozwalała na badanie związku pomiędzy wielkościami danych. Na podstawie przeprowadzonych analiz przyjęto dla poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego następujące parametry:

GMINY

Obszar wydatkowy	Waga	Determinanta	Korelacja
1	2	3	4
Administracja publiczna	24%	Iloczyn liczby mieszkańców i relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w danym powiecie do średniej krajowej*	0,93
Oświata i wychowanie – wychowanie przedszkolne	19%	Liczba dzieci uczęszczających do przedszkola	0,96

1	2	3	4
Oświata i wychowanie – szkoły	17%	Liczba oddziałów w szkołach podstawowych	0,82
Polityka społeczna	12%	Liczba gospodarstw domowych korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej	0,86
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	7%	Ilość wody dostarczonej i ścieków bytowych odprowadzonych siecią kanalizacyjną 2022 [dam ³]	0,81
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	7%	Iloczyn liczby mieszkańców i relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w danym powiecie do średniej krajowej	0,93
Transport i łączność	6%	Liczba mieszkańców w wieku 20-64	0,82
Pozostałe	8%	Liczba mieszkańców	0,84

* Przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w relacji do średniej krajowej – jest publikowane przez GUS na poziomie powiatu, dla gmin zostały przyjęte wartości powiatu, w którym jest gmina.

MIASTA NA PRAWACH POWIATU

Obszar wydatkowy	Waga	Determinanta	Korelacja
Transport i łączność	18%	Liczba pracujących ogółem	0,99
Oświata i wychowanie – wychowanie przedszkolne	17%	Liczba dzieci uczęszczających do przedszkola	0,98
Administracja publiczna	15%	Iloczyn liczby mieszkańców i relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto do średniej krajowej	0,98
Oświata i wychowanie – szkoły	15%	Liczba oddziałów w szkołach podstawowych, ponadpodstawowych i policealnych	0,98
Polityka społeczna	15%	Liczba osób korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej – $\beta = 0,8065$ Liczba zarejestrowanych bezrobotnych – $\beta = 0,1935$	0,93 0,86
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	6%	Iloczyn liczby mieszkańców i relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto do średniej krajowej	0,99
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	5%	Suma powierzchni parków spacerowo-wypoczynkowych, zieleńców i terenów zieleni osiedlowej oraz średniej powierzchni objętej utrzymaniem czystości i porządku przez gminy w okresie letnim i powierzchni objętej utrzymaniem czystości i porządku przez gminy w okresie zimowym – będąca w gestii miasta (w ha)	0,41
Pozostałe	9%	Liczba mieszkańców	0,98

POWIATY

Obszar wydatkowy	Waga	Determinanta	Korelacja
Administracja publiczna	40%	Iloczyn liczby mieszkańców i relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto do średniej krajowej	0,91
Polityka społeczna	25%	Liczba mieszkańców zakładów stacjonarnych pomocy społecznej podległych samorządowi powiatu (łącznie z filiami) – $\beta - 0,3712$ Liczba bezrobotnych zarejestrowanych – $\beta - 0,6288$	0,39 0,55
Oświata i wychowanie – szkoły	16%	Liczba oddziałów w szkołach ponadpodstawowych i policealnych	0,45
Transport i łączność	12%	Długość dróg powiatowych o nawierzchni twardej (w km) – $\beta - 0,1632$ Liczba mieszkańców w wieku 20-64 – $\beta - 0,8368$	0,40 0,84
Pozostałe	7%	Liczba mieszkańców	0,64

WOJEWÓDZTWA

Obszar wydatkowy	Waga	Determinanta	Korelacja
Transport i łączność	36%	Suma długości dróg wojewódzkich o nawierzchni twardej i długości linii kolejowych eksploatowanych (w km)	0,77
Administracja	24%	Iloczyn liczby mieszkańców i relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto do średniej krajowej	0,94
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	16%	Iloczyn liczby mieszkańców i relacji przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto do średniej krajowej	0,96
Polityka społeczna	8%	Suma liczby bezrobotnych zarejestrowanych i liczby osób w wieku poprodukcyjnym	0,70
Ochrona zdrowia	5%	Liczba mieszkańców	0,77
Pozostałe	11%	Liczba mieszkańców	0,91

- obliczenie liczby mieszkańców przeliczeniowych z wykorzystaniem indeksu potrzeb wydatkowych. Przeliczeniowa liczba mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego ustalana jest jako iloczyn indeksu potrzeb wydatkowych danej jednostki i liczby mieszkańców danej kategorii jednostki samorządu terytorialnego; przy czym indeks potrzeb wydatkowych jednostki samorządu terytorialnego jest sumą częściowych indeksów potrzeb wydatkowych tej jednostki ustalonych dla głównych obszarów wydatkowych. Częstokowy indeks bieżących potrzeb wydatkowych dla danego obszaru obliczany jest według następującego wzoru:

$$IPWf1j = \lambda f1 \times \left[\beta 1 \times \left(\frac{\text{Determinanta1}f1j}{\sum_{j=1}^k \text{Determinanta1}f1j} \right) + \beta 2 \times \left(\frac{\text{Determinanta2}f1j}{\sum_{j=1}^k \text{Determinanta2}f1j} \right) \right],$$

gdzie: $IPWf1j$ – cząstkowy indeks bieżących potrzeb wydatkowych dla l obszaru wydatkowego ($f1$) dla jednostki samorządu terytorialnego (j), k – liczba jednostek samorządu terytorialnego danej kategorii, $\lambda f1$ – waga l obszaru wydatkowego, $\beta 1, \beta 2$ – współczynnik regresji, gdzie $\beta 1 + \beta 2 = 1$.

Ostatnim krokiem wyliczenia potrzeb wyrównawczych dla danej jednostki samorządu terytorialnego jest ustalenie jej wskaźnika zamożności. Wskaźnik ten liczony jest według następującej formuły:

$$\text{WSK zamożności} = \frac{\text{podstawowe dochody podatkowe}}{\text{ludność} \times \text{IPW}}.$$

Potrzeby wyrównawcze ustalane są dla jednostki samorządu terytorialnego, w których wskaźnik zamożności w przypadku:

- gmin, powiatów i województw – nie jest wyższy od 100% wskaźnika zamożności ustalonego odpowiednio dla danej kategorii JST,
- miast na prawach powiatu – nie jest wyższy od 80% wskaźnika zamożności ustalonego dla wszystkich miast na prawach powiatu.

Podstawowym założeniem zmian wprowadzanych w zasilaniu finansowym jednostek samorządu terytorialnego w Polsce od 2025 roku było zatem uwzględnianie nie tylko dysproporcji dochodowych (jak to miało miejsce w poprzednich latach), ale również zróżnicowanych potrzeb wydatkowych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego wynikających ze zróżnicowanych kosztów realizowanych zadań publicznych.

W ramach wprowadzonych w Polsce od 2025 roku zmian w zasilaniu finansowym jednostek samorządu terytorialnego dochodami własnymi przyjęto, że obok potrzeb finansowych o charakterze wyrównawczym występują również potrzeby finansowe w zakresie oświaty. Przyjęte rozwiązania formalnoprawne zakładają, że globalna kwota potrzeb oświatowych ustalana jest tak jak do 2024 roku część oświatowa subwencji ogólnej. Podział globalnej kwoty potrzeb oświatowych jednostek samorządu terytorialnego, finansowanych zwiększonym udziałem jednostek samorządu terytorialnego w dochodach z podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych, następuje zgodnie z rozporządzeniem wydawanym przez ministra właściwego do spraw oświaty. W odróżnieniu od rozwiązań stosowanych do końca 2024 roku łączne potrzeby oświatowe jednostek samorządu terytorialnego zwiększyły się o równowartość kwoty dotacji przekazywanej w 2024 roku z budżetu państwa na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przed-

szkolnego (zamiana formy finansowania zadań w zakresie wychowania przedszkolnego z dotacji celowych z budżetu państwa na dochody własne). Podkreślić przy tym należy, że w przyjętych rozwiązaniach formalnoprawnych dotyczących potrzeb finansowych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie oświaty uwzględnione zostały skutki podwyżek wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w przedszkolach, szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Kolejną zmianą w poziomie i strukturze zasilania finansowego jednostek samorządu terytorialnego wprowadzaną od początku 2025 roku jest likwidacja części rozwojowej subwencji ogólnej i zwiększenie dochodów własnych poprzez oparcie zasilania finansowego na dochodach wynikających z lokalnej bazy podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych. Przyjęto rozwiązanie polegające na tym, że potrzeby rozwojowe ustalane są w podziale na poszczególne kategorie jednostek samorządu terytorialnego, co w założeniu ma stwarzać możliwość bardziej precyzyjnego wspierania rozwoju poszczególnych kategorii samorządu. Globalna kwota środków dla danej kategorii jednostki samorządu terytorialnego odpowiada 23% kwoty wydatków majątkowych pomniejszonych o równowartość wykonanych przez nie dochodów majątkowych z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje (przy ustalaniu globalnej kwoty potrzeb rozwojowych i podziale na poszczególne kategorie jednostek samorządu terytorialnego przyjmuje się średnie dochody i wydatki z trzech ostatnich lat). Następnie ustalona dla każdej kategorii jednostki samorządu terytorialnego kwota potrzeb rozwojowych dzielona jest na dwie pule:

- pulę podstawową (60%) – rozdysponowaną pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego proporcjonalnie do liczby mieszkańców, przy czym na dany rok budżetowy ustalana jest minimalna kwota dla najmniejszych pod względem liczby mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego;
- pulę inwestycyjną (40%) – dzieloną pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego proporcjonalnie do udziału przeliczeniowych wydatków majątkowych jednostki w przeliczeniowych wydatkach majątkowych danej kategorii jednostki samorządu terytorialnego. Przeliczeniowe wydatki majątkowe jednostki samorządu terytorialnego są wyliczane jako średnia z trzech ostatnich lat przy zastosowaniu wag określonych w ustawie, gdzie najwyższe wagi miałyby wydatki własne, kolejno wydatki majątkowe na programy finansowane z udziałem środków unijnych, a najmniejsze inwestycje realizowane ze środków rządowych.

Przyjęta konstrukcja podziału potrzeb finansowych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wspierania ich w rozwoju i konkurencyjności zakłada, że każda jednostka samorządu terytorialnego ma zagwarantowane na dany rok budżetowy dochody z tego tytułu.

W ramach potrzeb finansowych jednostek samorządu terytorialnego, które podlegają finansowaniu zwiększonymi dochodami z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych, od 2025 roku w systemie zasilania finansowego jednostek samorządu terytorialnego wprowadzono formę wsparcia w zaspokajaniu potrzeb ekologicznych. Trzeba tu podkreślić, że dla współczesnego samorządu terytorialnego wyzwania o charakterze ekologiczno-klimatycznym stają się priorytetowe. Coraz wyraźniejsze groźby zanieczyszczenia wód, powietrza, dewastacja obszarów o szczególnych walorach przyrodniczych wymuszają konieczność realizacji przez organy samorządu terytorialnego programów i inwestycji ekologicznych. W tych warunkach przyjęte rozwiązania formalnoprawne zakładające od 2025 roku formę wsparcia potrzeb ekologicznych gmin, miast na prawach powiatu, powiatów, województw poprzez zwiększenie dochodów z tytułu ich udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i w podatku dochodowym od osób prawnych dla jednostek samorządu terytorialnego, na terenie których znajdują się obszary o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronione, należy uznać za wychodzące naprzeciw współczesnym wyzwaniom ekologiczno-klimatycznym. W ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przyjęto, że stawka bazowa za 1 ha powierzchni obszaru prawnie chronionego będzie zróżnicowana dla różnych kategorii jednostek samorządu terytorialnego i w roku 2025 wyniesie: 310 zł dla gmin oraz miast na prawach powiatu, 70 zł dla powiatów i 35 zł dla województw. W kolejnych latach stawka bazowa za 1 ha powierzchni obszaru prawnie chronionego podlegać będzie waloryzacji o wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w ciągu pierwszego półrocza roku poprzedzającego rok budżetowy, w stosunku do analogicznego okresu roku bazowego, przy czym wskaźnik cen ustalany będzie na podstawie komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego ogłoszonego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” w terminie 20 dni po upływie pierwszego półrocza. Ustalanie kwot potrzeb ekologicznych dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego należy do kompetencji ministra właściwego do spraw środowiska.

W ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przyjęto ustalenie, że obok potrzeb wyrównawczych, oświatowych, rozwojowych, ekologicznych w ramach potrzeb finansowych jednostki samorządu terytorialnego wyróżnia się też potrzeby finansowe o charakterze uzupełniającym (terminologia mało zrozumiała, dyskusyjna). Potrzeby te ustala się w wysokości odpowiadającej kwocie potrzeb uzupełniających z roku poprzedzającego rok budżetowy. Ustawa przewiduje, że potrzeby uzupełniające wszystkich jednostek samorządu terytorialnego lub jednostek samorządu terytorialnego danej kategorii mogą być zwiększone w celu realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego.

Wprowadzone w Polsce od początku 2025 roku zmiany w systemie finansów samorządu terytorialnego przewidują szereg mechanizmów przejściowych, co

powoduje, że trudno będzie w kolejnych latach stwierdzić, że respektowana jest w tym systemie zasada stabilności. Coroczne weryfikowanie czynników wpływających na ocenę potrzeb wydatkowych jednostek samorządu terytorialnego, dyskusje i propozycje zmian w zestawie przyjętych determinant wydatków (np. liczba oddziałów w placówkach szkolnych, brak przy ustalaniu potrzeb wydatkowych takich determinant, jak gęstość zaludnienia czy liczba mieszkańców) powodują, że zestaw determinant (czynników), które będą uwzględniane przy ustalaniu różnic w potrzebach wydatkowych, będzie podlegał w najbliższych latach zmianom. W sytuacji, gdy te korekty będą dokonywane corocznie (tak przewiduje ustawa), oddziaływanie władz samorządowych na poziom osiąganych dochodów własnych będzie zdeterminowane zmianami ustawowymi dotyczącymi determinant (czynników), które będą brane pod uwagę przy ustalaniu potrzeb wydatkowych jednostek samorządu terytorialnego.

Diagnoza i ocena tendencji zmian dokonujących się od 2025 roku w zasilaniu finansowym budżetów jednostek samorządu terytorialnego dochodami własnymi powinna uwzględniać co najmniej kilka płaszczyzn. Biorąc pod uwagę wydajność fiskalną dochodów własnych budżetów jednostek samorządu terytorialnego i ich udział w dochodach podatkowych ogółem (przyjmując klasyfikację zastosowaną w Konstytucji RP), można stwierdzić, że podsektor samorządowy w Polsce pod względem wydajności fiskalnej dochodów własnych prezentuje się lepiej niż w większości krajów Unii Europejskiej. Sytuacja ta nie przedstawia się już tak korzystnie, jeżeli w badaniach uwzględnia się zakres władztwa podatkowego jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Zwiększenie bowiem znaczenia dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem budżetów jednostek samorządu terytorialnego poprzez zmianę podstawy naliczania dochodów z tytułu udziału jednostek samorządu terytorialnego w podatkach dochodowych oraz zmianę ich procentowego udziału, a także poprzez rozszerzenie katalogu dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych o podatek pobierany w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych przyczyni się do uniezależnienia osiąganych dochodów podatkowych od zmian wprowadzanych w ustawach podatkowych. Trzeba dodać jednak, że udziały jednostek samorządu terytorialnego w dochodach z podatków państwowych są próbą znalezienia kompromisu między potrzebą zachowania samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego a koniecznością utrzymania stabilności finansów publicznych i równowagi całego systemu społeczno-ekonomicznego (Wójtowicz, 2013). Stąd też współcześnie wyzwaniem dla finansów samorządu terytorialnego w Polsce pozostaje nadal problem, szerzej prezentowany powyżej w rozdziale, dotyczący przebudowy konstrukcji podatków lokalnych. Trzeba podkreślić, że podatki lokalne to ostatni element systemu podatkowego w Polsce, który generalnie nie został zmieniony po 1989 roku. Przebudowa systemu podatkowego w Polsce w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat objęła podatki dochodowe i podatki obrotowe,

które były przedmiotem głębokich przeobrażeń w związku z przejściem do gospodarki rynkowej oraz ze względu na potrzebę ich dostosowania do ustawodawstwa europejskiego. Natomiast podatki lokalne nadal cechuje przestarzała konstrukcja, a także nierówności w opodatkowaniu majątku, w zależności od rodzaju podatku, zastosowanej stawki podatkowej, a także liczby zwolnień i ulg (szerzej: Filipiak i in., 2024; Gałęcka i Patrzalek, 2024, s. 22-27). W tej sytuacji zwiększenie rangi i znaczenia podatków lokalnych w strukturze dochodów własnych budżetów gmin i budżetów miast na prawach powiatu jest jednym z kluczowych wyzwań dla finansów samorządu terytorialnego i podstawowym warunkiem poszerzania samodzielności finansowej gmin i miast na prawach powiatu.

Dotacje i subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego w polityce finansowej państwa

3.1. Zasadność i instrumenty zmniejszania nierówności fiskalnych w wymiarze przestrzennym

Współcześnie ważnym obszarem rozpatrywania problematyki nierówności społecznych (Piketty, 2005) w kontekście zjawisk finansowych jest badanie nierówności fiskalnych będących konsekwencją dokonanego w państwie pionowego podziału dochodów i zadań publicznych pomiędzy poszczególne szczeble władzy publicznej. Teoria federalizmu fiskalnego wskazuje, że decentralizacja zwiększa efektywność ekonomiczną. Organy samorządu terytorialnego mają lepszą wiedzę o lokalnych warunkach i preferencjach w zakresie dostarczania dóbr publicznych niż sektor rządowy ze względu na ich bliskość fizyczną i instytucjonalną (Oates, 2006). Te zalety decentralizacji zadań publicznych z jednej strony umożliwiają samorządom dostarczanie dóbr i usług publicznych, które lepiej odpowiadają lokalnym preferencjom, a przy tym dostarczają te same dobra i usługi publiczne po niższych kosztach, z drugiej jednak strony rodzą wyzwania w zakresie przesłanek i zakresu zastosowania dotacji i subwencji dla jednostek samorządu terytorialnego w polityce finansowej państwa.

Problematyka nierówności fiskalnych między gminami (regionami) jest też podejmowana w teoriach rozwoju lokalnego i regionalnego opartych na zasobach endogenicznych (Romer, 1994, s. 3-22). Zakłada się w nich, że to jednostki samorządu terytorialnego oddziałują na rynki pracy, wspierają rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, zapewniają sprzyjające warunki rozwoju przedsiębiorstw zlokalizowanych na danym terytorium, jak również podejmują inwestycje publiczne w sferze infrastruktury. W warunkach, kiedy administracja rządowa oddziałuje na rozwój poprzez rozbudowane instrumenty różnych dziedzin polityki gospodarczej (oprócz polityki fiskalnej, monetarnej, także poprzez politykę zatrudnienia, innowacyjną, przemysłową), interwencja w przestrzeń społeczno-ekonomiczną może oznaczać

znieszczenie rynkowych warunków gospodarowania. Stąd też szersze angażowanie się administracji rządowej w sferę rozwoju lokalnego i regionalnego może powodować nieefektywne wydatkowanie ograniczonych zasobów środków publicznych, wzrost biurokracji nadzorującej tę działalność, utrwalanie nieefektywnych struktur instytucjonalnych oraz wprowadzenie regulacji hamujących przedsiębiorczość i rozwój, które następują dzięki oddolnej mobilizacji potencjałów endogenicznych.

W związku ze zróżnicowaniem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w przekroju terytorialnym i w konsekwencji z narastającymi dysproporcjami w poziomie własnego potencjału dochodowego poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego ważną rolę w strukturze dochodów budżetów tych jednostek mogą odgrywać dochody uzupełniające (subwencje, dotacje), przez które rozumie się dochody budżetów jednostek samorządu terytorialnego inne niż dochody własne. Te źródła dochodów są kategorią bardzo niejednorodną, spełniają one różne funkcje. Ich zasadniczą cechą wspólną jest to, że nie są trwale i bezpośrednio związane z budżetem danej jednostki samorządu terytorialnego tak jak dochody własne.

W systemach finansów publicznych wielu krajów skala i kwoty dotacji i subwencji przekazywanych z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego i innych instytucji sektora finansów publicznych są znacznie większe niż wydatki kierowane do podmiotów spoza sektora finansów publicznych. Z jednej strony świadczy to o poważnym niedopasowaniu rozkładu dochodów publicznych do rozkładu kosztów wykonywania zadań publicznych powierzonych poszczególnym podmiotom sektora finansów publicznych, z drugiej zaś – stanowi podstawę do przyjęcia i respektowania w polityce finansowej państwa celów, które mają być osiągnięte poprzez system transferów przekazywanych z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Cele polityki finansowej państwa w odniesieniu do transferów przekazywanych z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego, mając spójny i skoordynowany charakter, powinny uwzględniać:

- zakres redystrybucji pionowej i redystrybucji poziomej w zasilaniu finansowym samorządu terytorialnego,
- związki między ograniczaniem wydatków prawnie zdeterminowanych budżetu państwa a zasilaniem finansowym samorządu terytorialnego,
- relacje pomiędzy wieloletnim planowaniem budżetowym a polityką transferów z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- stosowanie mierników pokazujących efekty realizacji zadań samorządu terytorialnego w kontekście procedur przekazywania transferów z budżetu państwa do budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- wybór głównego kryterium, które będzie podstawą uruchamiania transferów z budżetu państwa (czy będzie to kryterium efektywności, czy kryterium solidarności i spójności terytorialnej),

- zakres samodzielności finansowej jednostki samorządu terytorialnego w kontekście przyjętej polityki finansowej państwa, dotyczącej przekazywanych z budżetu państwa transferów i rozstrzygać te kwestie.

Uwzględnienie i rozstrzygnięcie podstawowych kwestii związanych z tymi problemami decyduje o realizacji funkcji, jakie mają spełniać transfery z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego, a jednocześnie pozwala stwarzać władzom samorządowym (w perspektywie wieloletniej) warunki do projektowania dochodów budżetowych z tego tytułu.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że w polityce finansowej państwa w zakresie uzupełniania dochodów własnych budżetu jednostki samorządu terytorialnego należy się kierować (por. Guziejewska, 2008, s. 59):

- prostotą i jawnością kryteriów alokacji środków publicznych pochodzących z budżetu państwa,
- konsekwencją w konstruowaniu transferów z jednym celem,
- stwarzaniem bodźców do konkurencyjnego dostarczania usług,
- kreowaniem zachęt do racjonalnej gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego,
- wprowadzeniem elastyczności w wykorzystywaniu środków publicznych i odpowiedzialności za rezultaty,
- zapewnieniem stabilności i przewidywalności systemu finansów samorządu terytorialnego oraz jego instrumentów,
- oparciem na sprawiedliwości – wysokość przyznawanych środków finansowych powinna być proporcjonalna do potrzeb finansowych i odwrotnie proporcjonalna do możliwości pozyskania dochodów własnych,
- zróżnicowaniem w zależności od kategorii jednostki samorządu terytorialnego (np. gmina miejska, gmina rolnicza),
- wprowadzeniem elementów okresowej kontroli wykorzystania transferów w konfrontacji z dbałością o dochody własne.

Wymienione zasady mają charakter postulatów i zaleceń w zakresie polityki dotyczącej dotacji i subwencji przekazywanych z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Ważne jest, aby polityka ta była prowadzona w sposób spójny, wewnętrznie skoordynowany. Trzeba w tym miejscu podkreślić, że zmiany ustawowe w finansach jednostek samorządu terytorialnego wprowadzone w Polsce od 2025 roku nie dotyczą dotacji, a zatem respektowanie powyższych zasad w tej grupie transferów wyrównawczych pozostaje nadal współczesnym wyzwaniem dla systemu finansów samorządu terytorialnego w Polsce.

W rozważaniach (szerzej: Patrzalek i in., 2019) na temat zakresu realizowanej redystrybucyjnej funkcji finansów publicznych w wymiarze przestrzennym wykazuje się, że narastające dysproporcje rozwojowe gmin (regionów) i związane z tym nie-

równości fiskalne między jednostkami samorządu terytorialnego wynikają przede wszystkim z różnych warunków naturalnych: położenia geograficznego, warunków klimatycznych, obecności lub braku surowców. Do tego dochodzą różnice w stopniu uprzemysłowienia, stanie zużycia środków trwałych, a w konsekwencji – różnice w zdolności dochodowej gminy (regionu). Skutki tych trwałych, często obiektywnych różnic fiskalnych nie mogą obciążać wyłącznie mieszkańców określonych gmin (regionów), dlatego – chociaż częściowo – mają je neutralizować transfery przekazywane z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

W literaturze przedmiotu (por. Getten, 2008, s. 337) wskazuje się, że transfery przekazywane do budżetów jednostek samorządu terytorialnego mogą przyczyniać się przede wszystkim do redukcji różnic w kosztach udostępnianych i finansowanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego dóbr publicznych. Ze względu na zróżnicowanie w potencjale dochodowym gminy i regiony o niższym potencjale dochodowym bez wsparcia finansowego mogłyby zwiększać obciążenia podatkowe w regionie bądź też nie podnosić jakości i nie poszerzać oferty dóbr publicznych udostępnianych w gminie (regionie). Podkreśla się, że transfery przyczyniają się do realizowania inwestycji zainicjowanych w odpowiedzi na potrzeby mieszkańców i podmiotów gospodarczych zlokalizowanych w gminie i regionie, z czym wiąże się zasada solidaryzmu w wymiarze terytorialnym. W praktyce bowiem równoważenie szans rozwoju gmin i regionów w dużym stopniu zdeterminowane jest zaangażowaniem władz centralnych w wyrównywanie potencjału inwestycyjnego poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Współcześnie w dyskusjach na temat zasadności wykorzystania instrumentów zmniejszania nierówności fiskalnych w podsektorze samorządowym wiele kontrowersji budzi problem celowości i zakresu zastosowanych instrumentów redystrybucji poziomej. Podstawowe zastrzeżenie wiąże się z tym, że transfery wyrównawcze jako instrumenty redystrybucji poziomej nie uwzględniają w dostatecznym stopniu funkcji i znaczenia jednostek samorządu terytorialnego, które mają wysoki udział w wytwarzaniu PKB, będących w poszczególnych krajach „lokomotywami” rozwoju społeczno-ekonomicznego. Te jednostki samorządu terytorialnego mają zazwyczaj ponadprzeciętne dochody budżetowe, ale też ponadprzeciętne potrzeby wydatkowe, co często spowodowane jest tym, że w jednostkach tych finansowane są dobra publiczne, z których korzystają mieszkańcy innych gmin, miast czy regionów, gdy tymczasem pozioma redystrybucja środków publicznych w przekroju terytorialnym powoduje „spłaszczenie” dochodów własnych budżetów tych jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto rozbudowany system transferów wyrównawczych stosowanych w ramach redystrybucji poziomej może przyczyniać się do narastania konfliktu związanego z kryterium efektywności w alokacji zasobów środków publicznych. Rozbudowany system uzupełniania dochodów własnych budżetów jednostek samorządu terytorialnego powoduje utrzymywa-

nie i podwyższanie wysokiego poziomu stopy redystrybucji, w tym również redystrybucji poziomej, co ma istotny wpływ na efektywne funkcjonowanie systemu finansów publicznych.

W rozważaniach o redystrybucji poziomej w kontekście zasilania finansowego budżetów jednostek samorządu terytorialnego podkreśla się (Guengant i Josselin, 2006, s. 675), że solidarność terytorialna nie może być jedynym celem stosowania dochodów transferowych jako źródeł dochodu budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Stwierdza się bowiem, że ważne jest też respektowanie kryterium efektywności ekonomicznej przy jednoczesnym dążeniu do wspierania efektywnej lokalizacji czynników produkcji (por. Boadway, 2011, s. 21). Poszukując optymalnych rozwiązań w zakresie kształtowania dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego, wskazuje się, że transfery nie mogą wywoływać efektów przeciwnych niż zamierzone. Oznacza to, że system transferów zasilających budżety jednostek samorządu terytorialnego nie powinien zniechęcać do powiększania dochodów podatkowych przez władze samorządowe. Natomiast w sytuacji, gdy transfery są podstawowym źródłem dochodów umożliwiającym realizację zadań jednostki samorządu terytorialnego, zadaniem władz centralnych powinno być bardziej adekwatne dopasowanie źródeł dochodów podatkowych do potrzeb i warunków realizacji powierzonych zadań publicznych.

Analizując problem zasadności stosowania transferów wyrównawczych uzupełniających dochody własne budżetów jednostek samorządu terytorialnego, należy podkreślić, że transfery przekazywane do budżetów samorządów regionalnych, w odróżnieniu od transferów przekazywanych do budżetów gmin, cechuje duża różnorodność – w ujęciu zarówno podmiotowym, jak i przedmiotowym. Transfery zasilające budżet samorządu regionalnego w celu realizacji zadań związanych z podnoszeniem konkurencyjności regionu przekazywane są nie tylko z budżetu państwa, ale też z różnych funduszy celowych, funduszy strukturalnych czy budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Z punktu widzenia przedmiotowego transfery te cechuje to, że w przeważającej części przekazywane są do budżetu samorządu regionalnego w celu finansowania wydatków inwestycyjnych. O ile transfery przekazywane do budżetu gminy przekazywane są w związku z bieżącymi zadaniami związanymi z potrzebą zachowania przeciętnego w skali kraju dostępu do dóbr i usług publicznych udostępnianych i finansowanych przez władze publiczne, głównie w oświacie, gospodarce komunalnej i opiece społecznej, o tyle transfery do budżetu samorządu regionalnego związane są z realizacją polityki regionalnej i zadań inwestycyjnych z zakresu infrastruktury techniczno-społecznej. W wielu bowiem krajach pomiędzy regionami występują znaczne dysproporcje między zainwestowaniem produkcyjnym a wyposażeniem w urządzenia infrastruktury. Dysproporcje te rodzą konflikty i najczęściej „dławią” możliwości efektywnego wykorzystania potencjałów endogenicznych tkwiących na obszarze

danego regionu. W związku z tym za stosowaniem transferów wyrównawczych przekazywanych do budżetu samorządu regionalnego przemawia potrzeba finansowania inwestycji związanych z realizacją ważnych projektów prorozwojowych, priorytetowych z punktu widzenia zarówno centralnych instytucji rządowych, jak i instytucji samorządowych. Inwestycje publiczne w sferze infrastruktury finansowane (współfinansowane) ze środków pochodzących z transferów pozyskanych przez samorząd regionalny z różnych funduszy publicznych powiększają potencjał społeczno-ekonomiczny regionu, jak również mobilizują zasoby poszczególnych jednostek terytorialnych na rzecz rozwiązywania występujących w nich problemów i tworzenia warunków zrównoważonego rozwoju. Inwestycje te przyczyniają się też do redukcji opóźnień rozwojowych, powstałych z przyczyn historycznych na niektórych częściach terytorium poszczególnych krajów, a także do wspomagania restrukturyzacji w regionach zapóźnionych w rozwoju.

W rozważaniach na temat dochodów uzupełniających dochody własne budżetów jednostek samorządu terytorialnego podkreśla się, że dochody te nie przyczyniają się do poszerzania samodzielności finansowej jednostki samorządu terytorialnego, co w konsekwencji powoduje, że organy samorządu terytorialnego nie stają się w pełni odpowiedzialne za zarządzanie finansami samorządowymi. Czynnikiem warunkującym samodzielność dochodową jednostki samorządu terytorialnego jest struktura transferów przekazywanych z budżetu państwa do budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Jeżeli w strukturze tej dominują transfery przyznawane na ściśle określony cel, zarówno samodzielność dochodowa, jak i samodzielność wydatkowa władz samorządowych zostają w zasadniczy sposób ograniczone. Z tym wiąże się także problem niestabilności rozwiązań formalnoprawnych dotyczących zasad przekazywania dochodów transferowych do budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Owa niestabilność podważa celowość i skuteczność prowadzonych przez organy samorządu terytorialnego działań związanych z wdrażaniem wieloletniego planowania budżetowego.

W ramach rozważań dotyczących transferów przekazywanych do budżetu jednostki samorządu terytorialnego ważny jest problem związany z wypracowaniem i stosowaniem kryteriów, na podstawie których przekazywane są do budżetu jednostki samorządu terytorialnego dochody uzupełniające dochody własne. Generalnie stwierdza się, że kryteria te mogą mieć charakter uznaniowy, zobiektywizowany i mieszany. Przekazanie dochodów transferowych do budżetu jednostki samorządu terytorialnego przy przyjęciu kryteriów uznaniowych polega na określeniu ich wielkości na podstawie rozeznania centralnych władz państwowych co do zakresu potrzeb wydatkowych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (por. Kosek-Wojnar i Surówka, 2007, s. 95 i 96). System ten jest oparty na daleko idącym woluntaryzmie organów centralnych i nie przyczynia się do przestrzegania zasady przejrzystości gospodarowania środkami publicznymi oraz rozwoju samorządności

terytorialnej. Kwota przekazywanych do budżetów jednostek samorządu terytorialnego dochodów transferowych zależy w dużym stopniu od doboru metod planowania i sprawozdawczości, które obowiązują w systemie finansów publicznych, jednak nie zawsze uwzględniają specyfikę i uwarunkowania społeczno-historyczno-kulturowe wielu gmin i regionów (problem zwrotu niewykorzystanych środków publicznych przekazanych z budżetu państwa). Uznaniowy system przekazywania dochodów transferowych do budżetu jednostek samorządu terytorialnego – w dużym stopniu uzależniony od bieżącej sytuacji w systemie finansów publicznych – jest niespójny, nieskoordynowany, co w zasadniczy sposób rzutuje na efektywność zarządzania środkami publicznymi.

Przekazując dochody transferowe do budżetów jednostek samorządu terytorialnego, można podejmować działania na rzecz zmniejszenia zróżnicowania wysokości dochodów własnych budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Ważne jest, aby przekazywanie transferów do budżetów jednostek samorządu terytorialnego odbywało się na podstawie kryteriów zobiektywizowanych (mierzalnych) przy wykorzystaniu mierników (wskaźników) charakteryzujących (odzwierciedlających) sytuację społeczno-ekonomiczną gminy (regionu) czy też koszty udostępnianych i finansowanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dóbr publicznych. Kryteria te mogą przyjmować formę różnorodnych wielkości fizycznych (gęstość zaludnienia, długość dróg publicznych itp.), wartościowo-pieniężnych (np. dochody podatkowe na jednego mieszkańca regionu) i wskaźników syntetycznych. Obiektywizacja zasad przekazywania do budżetu jednostki samorządu terytorialnego dochodów transferowych, które uzupełniają dochody własne budżetu jednostki samorządu terytorialnego, oraz zastosowanie mierzalnych i czytelnych wskaźników, na podstawie których ustala się kwoty przekazywanych dochodów, to podstawowe warunki przyczyniające się do poszerzania odpowiedzialności jednostki samorządu terytorialnego za rozwój gminy (regionu) oraz podejmowanie prac związanych z wprowadzeniem wieloletniego planowania finansowego, jak również stosowanie mierników określających w jednostkach fizycznych rozmiary wykonywanych zadań i wskaźników efektów pokazujących skutki realizowanych zadań publicznych w gminie (regionie).

W ramach rozważań o zasadności wykorzystywania w szerokim zakresie dochodów uzupełniających dochody własne budżetów jednostek samorządu terytorialnego podkreśla się problem narastających dysproporcji terytorialnych rozkładu źródeł dochodów własnych jednostki samorządu terytorialnego. Wynikają one przede wszystkim z różnych warunków naturalnych: położenia geograficznego, warunków klimatycznych, obecności lub braku surowców. Do tego dochodzą różnice w stopniu uprzemysłowienia, stanie zużycia środków trwałych, a w konsekwencji – różnice w potencjale dochodowym (bazie podatkowej) poszczególnych jednostek terytorialnych. Skutki tych trwałych, często obiektywnych zróżnicowań nie mogą obciążać

wyłącznie mieszkańców określonych jednostek terytorialnych – dlatego powinny być częściowo neutralizowane poprzez transfery przekazywane z budżetu państwa do budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W dyskusjach tych podkreśla się też potrzebę zachowania minimalnego w skali kraju standardu usług publicznych i społecznych udostępnianych i finansowanych przez władze samorządowe, głównie w oświacie, gospodarce komunalnej czy opiece społecznej. Jedną z funkcji współczesnego państwa demokratycznego jest dążenie do stwarzania na obszarze kraju zbliżonych warunków zaspokajania podstawowych potrzeb zbiorowych, zwłaszcza dotyczących infrastruktury społecznej. Należy przy tym podkreślić, że zwolennicy rozbudowanego systemu uzupełniania dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego (szerzej: Swianiewicz, 2004, s. 71-74) wręcz twierdzą, że obywatele powinni mieć dostęp do usług społecznych i publicznych tej samej jakości za tę samą cenę, bez względu na miejsce zamieszkania. Takie stanowisko jest dyskusyjne i w konsekwencji oznacza, że wyrównywanie różnic w układach przestrzennych staje się jednym z podstawowych celów, który powinien być uwzględniony przy ustalaniu wydatków budżetu państwa.

Za stosowaniem transferów z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego przemawia również potrzeba finansowania inwestycji związanych z realizacją ważnych projektów prorozwojowych, priorytetowych z punktu widzenia centralnych instytucji rządowych. Inwestycje publiczne w sferze infrastruktury współfinansowane ze środków pochodzących z budżetu państwa powiększają potencjał społeczno-ekonomiczny gminy (regionu) i mobilizują zasoby poszczególnych jednostek terytorialnych na rzecz rozwiązywania występujących w nich problemów i tworzenia warunków zrównoważonego rozwoju. Inwestycje te przyczyniają się też do redukcji opóźnień rozwojowych powstałych z przyczyn historycznych na niektórych częściach terytorium poszczególnych krajów, a także do wspomagania restrukturyzacji w regionach dotkniętych depresją.

Przy formułowaniu celów i instrumentów polityki finansowej państwa w zakresie uzupełniania dochodów własnych budżetu jednostki samorządu terytorialnego zasadne jest rozpatrzenie, a także w pewnym stopniu uwzględnienie argumentów przeciw stosowaniu w szerokim zakresie transferów będących wydatkami budżetu państwa. Podstawowy argument wiąże się z tym, że transfery te nie uwzględniają w dostatecznym stopniu funkcji i znaczenia jednostek samorządu terytorialnego o najwyższym potencjale dochodowym, które mają wysoki udział w wytwarzaniu PKB i są „lokomotywami” rozwoju społeczno-ekonomicznego. W jednostkach terytorialnych udostępnione i finansowane są dobra publiczne i społeczne, z których korzystają mieszkańcy innych gmin (regionów), gdy tymczasem redystrybucja środków publicznych w przekroju terytorialnym powoduje „spłaszczenie” dochodów własnych tych jednostek (m.in. poprzez obowiązek dokonywania wpłat do budżetu państwa). Ponadto trzeba podkreślić, że istotnym mankamentem transferów prze-

kazywanych z budżetu państwa do budżetu jednostki samorządu terytorialnego jest ich konflikt z efektywną alokacją zasobów środków publicznych. Rozbudowany system uzupełniania dochodów własnych budżetów samorządowych powoduje utrzymywanie i podwyższanie wysokiego poziomu stopy redystrybucji, w tym również redystrybucji w wymiarze przestrzennym (terytorialnym), co ma istotny wpływ na ogólną efektywność systemu finansów publicznych.

Przy stosowaniu w szerokim zakresie transferów z budżetu państwa do budżetu jednostki samorządu terytorialnego istnieje ryzyko nasilania się presji władz samorządowych wobec centralnych instytucji rządowych związanej z ubieganiem się o środki publiczne pochodzące z budżetu państwa. Arbitralność decyzji o wydatkowaniu środków publicznych z budżetu państwa i związany z tym administracyjny mechanizm alokacji środków mogą powodować lepsze lub gorsze dostosowanie wydatków transferowych z budżetu państwa do potrzeb społeczności lokalnych (regionalnych). Warto tutaj zaznaczyć, że wynika to też z faktu, że niektóre decyzje związane z alokacją zasobów środków publicznych do budżetów samorządowych podlegają presji politycznej wywieranej przez różne grupy interesów. Ta presja organów władz samorządowych w zakresie zwiększania wydatków budżetu państwa stwarza też niebezpieczeństwo marnotrawienia środków publicznych. Alokacja zasobów środków publicznych budżetu państwa nie jest bowiem poddawana dostatecznej weryfikacji pod względem efektów uzyskanych w gminie (regionie) dzięki uzyskanym z budżetu państwa subwencjom i dotacjom.

Współcześnie problemy związane z nierównościami fiskalnymi między jednostkami samorządu terytorialnego stanowią ważne wyzwanie dla władz publicznych. W zależności od przyjętych założeń doktrynalnych polityki gospodarczej, w tym polityki fiskalnej, zastosowane mogą być różne rozwiązania dotyczące tych kwestii. Warto podkreślić, że o ile konieczność występowania transferów dochodowych nie budzi wątpliwości, o tyle formy, zakres i mechanizmy wyrównywania fiskalnego w przekroju przestrzennym to ważne i aktualne problemy wymagające dalszych badań. Aktualne wydaje się jednak założenie, że przyjmowanie rozwiązań zakładających wzmacnianie i poszerzanie zakresu uprawnień władz centralnych dotyczących przekazywania dochodów transferowych do budżetów jednostek samorządu terytorialnego nie będzie się przyczyniać w dostatecznym stopniu do niwelowania dysproporcji w poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego w przekroju terytorialnym. Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego gmin i regionów jest bowiem tak zróżnicowany, a przy tym zdeterminowany uwarunkowaniami kulturowymi i historycznymi, że zbudowanie scentralizowanego i jednocześnie spójnego systemu zasilania budżetów jednostek samorządu terytorialnego w formie subwencji i dotacji staje się zadaniem bardzo trudnym, a przy tym nieprzyczyniającym się w zadowalającym stopniu do niwelowania dysproporcji rozwojowych w wymiarze przestrzennym.

3.2. Funkcje, zasady przyznawania oraz znaczenie dotacji w systemie zasilania finansowego jednostki samorządu terytorialnego

W ramach dochodów transferowych budżetu jednostki samorządu terytorialnego wyróżnia się dotacje celowe, które są przekazywane do budżetów jednostek samorządu terytorialnego na konkretne cele i zadania bądź też pod ściśle określonymi warunkami ich wykorzystania. Dotacje celowe, stanowiąc wydatek budżetu państwa lub innego funduszu publicznoprawnego na rzecz budżetu samorządu jednostki samorządu terytorialnego, mają kilka istotnych cech, które odróżniają je od innych źródeł dochodów budżetowych.

Podstawową cechą dotacji celowych jest wyraźne zmniejszenie swobody organów samorządu terytorialnego w dysponowaniu uzyskanymi zasobami finansowymi. Zawężenie swobody wydatkowania środków publicznych otrzymanych w formie dotacji celowych stanowi zasadnicze ograniczenie samodzielności finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Sytuacja, w której to źródło dochodów budżetu jednostki samorządu ma znaczny udział w strukturze dochodów ogółem, jest potwierdzeniem, że pomimo zachodzących procesów decentralizacji fiskalnej samodzielność wydatkowania jednostki samorządu terytorialnego jest w znacznym stopniu ograniczona.

Cechą dotacji celowych jest niejednorodność oraz to, że ich przyznawanie i przekazywanie odbywa się według rozmaitych reguł i kryteriów, nie zawsze jasnych, obiektywnych i przejrzystych. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że dotacje celowe cechuje jednostronność i władczy charakter działania państwa przyznającego tego typu dotacje jednostce samorządu regionalnego (por. Ruśkowski, 2006, s. 212). Z tego z kolei wynika brak roszczenia samorządu terytorialnego do państwa o wypłatę dotacji, co przekłada się na to, że dotacje celowe mogą być wykorzystywane przez państwo jako finansowy instrument oddziaływania na organy samorządu terytorialnego.

Dotacje celowe są przekazywane według zróżnicowanych procedur, co powoduje, że przy poszczególnych rodzajach dotacji celowych zasady, kryteria i sposób obliczania ich kwot nie uwzględniają potencjału dochodowego jednostki samorządu terytorialnego (szerzej: Kornberger-Sokołowska, 2001, s. 113). Przykładowo gminy (regiony) o wysokim potencjale dochodowym mają większe możliwości w zakresie przygotowywania inwestycji, co powoduje, że mają szerszy zakres możliwości pozyskiwania dotacji celowych, a to z kolei może przyczyniać się do zwiększania dysproporcji w poziomie dochodów budżetów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Dotacje celowe jako źródło dochodów transferowych budżetu jednostki samorządu terytorialnego obejmują bardzo różnorodną grupę środków publicznych. Różnią się one źródłem pochodzenia (zasoby budżetu państwa lub inne fundusze

publiczne) czy też rodzajem uwarunkowań uzasadniających przyznanie dotacji celowej. W literaturze przedmiotu (por. Ofiarski, 2002, s. 115) na podstawie tych kryteriów wyróżnia się klasyfikację dotacji z podziałem na dotacje stanowiące dochody stałe budżetu samorządowego oraz dochody nadzwyczajne. Do pierwszej kategorii należy zaliczyć przykładowo dotacje przekazywane na zadania z zakresu administracji rządowej zlecane jednostkom samorządu terytorialnego. Do drugiej grupy przykładowo zaliczyć można dotacje na dofinansowanie zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego czy dotacje na usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Zasady i procedury przekazywania dotacji celowych nie stwarzają organom samorządu terytorialnego możliwości długookresowego planowania polityki finansowej. Istotnym mankamentem dotacji celowych jest to, że zasady ich udzielania są rozproszone i różnicowane. To nie sprzyja przejrzystości gospodarowania środkami publicznymi, konsolidowaniu środków publicznych przeznaczanych na podnoszenie konkurencyjności gmin (regionów) i w konsekwencji powoduje, że system dotowania jednostek samorządu terytorialnego nie można traktować jako spójny, kompleksowy system finansowania zadań związanych z polityką wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego, co negatywnie wpływa na efektywność gospodarowania środkami publicznymi.

W literaturze przedmiotu w dyskusjach na temat mechanizmów i instrumentów niwelowania dysproporcji rozwojowych między gminami (regionami) podkreśla się zagrożenia związane ze stosowaniem dotacji. I tak Robin Boadway i Anwar Shah zwracają uwagę na uznaniowość tych instrumentów, podkreślając, że ta grupa dochodów transferowych ma zdecydowanie częściej charakter dyskrecjonalny niż oparty na obiektywnej formule (Boadway i Shah, 2006, s. 18). Na problem uznaniowości i subiektywności decyzji dotyczących przekazywania do budżetów jednostek samorządu terytorialnego dotacji zwraca również uwagę Paweł Swianiewicz, wskazując przy tym, że dotacje są podatne na manipulacje o charakterze politycznym i często są wykorzystywane przez władzę polityczną jako instrumenty pozyskiwania głosów wyborców. Decyzje dotyczące przekazywania do budżetów jednostek samorządu terytorialnego dotacji nie zawsze są podejmowane na podstawie przejrzystych i czytelnych kryteriów i transfery te niejako ze swej natury obarczone są cechą niestabilności, co w konsekwencji utrudnia organom samorządu terytorialnego planowanie racjonalnej gospodarki finansowej (Swianiewicz, 2003, s. 103).

W rozważaniach na temat dotacji jako dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego zauważa się, że istnieje naturalna niechęć centralnych władz publicznych do osłabiania swojego potencjału finansowego w formule przekazywania określonych dochodów na niższe poziomy władzy publicznej. Wynika to nie tylko z ograniczoności zasobów (w tym sensie finanse jednostek samorządu terytorialnego traktowane są przez centralnych decydentów jako konkurencyjne źródła

zasobów finansowych), ale również z często występującego braku zaufania władzy centralnej do władz samorządowych (Bergvall i in., 2006, s. 6).

Na zagrożenia związane z wykorzystywaniem dochodów transferowych i związanych z nimi mechanizmów wyrównawczych wskazuje Joseph E. Stiglitz (2004, s. 895-897), zaliczając do nich między innymi: ograniczanie suwerenności konsumenta lokalnego, możliwość nieprawidłowego ukierunkowania redystrybucji oraz problem nieefektywności lokalizacji. Ograniczanie suwerenności konsumenta lokalnego (*limitation of local consumer sovereignty*) przekłada się na to, że poprzez dotacje celowe państwo narzuca swoje preferencje społecznościom lokalnym i regionalnym. Z kolei możliwość nieprawidłowego ukierunkowania redystrybucji (*incorrect orientation of redistribution*) wiąże się z obawami, że redystrybucja pionowa może przyczyniać się też do powiększania dysproporcji rozwojowych między gminami (regionami). Natomiast problem nieefektywności lokalizacji (*problem of location efficiency*) przejawia się tym, że terytorialne niwelowanie nierówności fiskalnych może zaburzać rynkową alokację zasobów pracy i kapitału.

W literaturze przedmiotu (por. Dahlby, 1996, s. 397) formułuje się jednak też argumenty uzasadniające konieczność stosowania dotacji jako instrumentów redystrybucji pionowej. Jednym z nich jest argument sprawiedliwości redystrybucyjnej i równego dostępu mieszkańców poszczególnych wspólnot samorządowych do dóbr publicznych. Przy założeniu, że wszyscy obywatele powinni mieć dostęp do tej samej ilości i jakości dóbr publicznych za podobną cenę, należy stwierdzić, że brak mechanizmów wyrównywania pionowego oznaczałby, iż mieszkańcy wspólnot samorządowych o niższym potencjale dochodowym musieliby płacić znacząco wyższe podatki, aby otrzymywać dobra publiczne o analogicznym poziomie i jakości jak mieszkańcy bogatszych jednostek samorządu terytorialnego. Kolejne argumenty wiążą się z zasadami formułowanymi w teorii federalizmu fiskalnego, tj. subsydiarności i odpowiedniości. Zgodnie z zasadą subsydiarności usługi publiczne powinny być świadczone na możliwie najniższym szczeblu władzy, a w sytuacji, gdy ich finansowanie przerasta możliwości jednostki terytorialnej, jednostka ta powinna otrzymać wsparcie finansowe z wyższego szczebla władzy publicznej. Z kolei zasada odpowiedniości (*correspondence principle*) formułuje postulat właściwej konstrukcji źródeł dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego, które powinny być ekwiwalentne i adekwatne do przekazanych na niższy szczebel zadań publicznych. W sytuacji, gdy źródła dochodów własnych są nieadekwatne do realizowanych zadań publicznych, niezbędne są dotacje przekazywane do budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

W literaturze przedmiotu najbardziej ogólny podział dotacji dzieli je na dwie podstawowe kategorie, tj. dotacje, które mają charakter transferów bezwarunkowych (*uncoditional transfers*) i wiąże się z nimi znacznie szerszy zakres samodzielności finansowej jednostki samorządu terytorialnego niż w przypadku drugiej kategorii,

tj. transferów warunkowych (*conditional transfers*) (por. Arvate i in., 2015, s. 1-43). Transfery bezwarunkowe stanowią wsparcie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, odgrywając niejako rolę substytutu niewystarczających dochodów własnych, tym samym zwiększając zasoby finansowe jednostek samorządu terytorialnego i stanowiąc kluczowy instrument korygowania pionowej nierównowagi fiskalnej. Z kolei transfery warunkowe służą finansowaniu konkretnych projektów i stymulowaniu samorządowych wydatków budżetowych na ściśle sprecyzowane cele.

Dotacje przekazywane do budżetów jednostek samorządu terytorialnego mogą mieć charakter obowiązkowy, zdeterminowany prawnie – wtedy określa się je terminem dotacji stałych (*mandatory grants*), a także charakter typowo uznaniowy (*discretionary grants*) (Blöchliger, 2013, s. 25). Pierwsze z wymienionych to transfery oparte na określonych regułach prawnych, sprecyzowanych w ustawie lub przepisach wykonawczych. Natomiast dotacje uznaniowe nie są przyznawane na podstawie przepisów, ale niejako *ad hoc*, na zasadzie uznaniowości władzy publicznej wyższego szczebla. Często mają one charakter tymczasowy i obejmują na przykład środki przekazywane na poszczególne projekty infrastrukturalne samorządu terytorialnego lub pomoc w nagłych, wyjątkowych sytuacjach (np. katastrof, klęsk żywiołowych itp.) (Bergvall i in., 2006, s. 6).

Przy przekazywaniu dotacji do budżetów jednostek samorządu terytorialnego istnieje ryzyko, że administracyjny mechanizm alokacji środków może powodować lepsze lub gorsze dostosowanie wydatków transferowych z centralnych instytucji do potrzeb społeczności lokalnych i regionalnych. Wynika to z faktu, że niektóre decyzje związane z alokacją zasobów środków publicznych do budżetów jednostek samorządu terytorialnego podlegają presji politycznej wywieranej przez różne grupy interesów. Ta presja organów władz samorządowych w zakresie zwiększania wydatków budżetu państwa stwarza też niebezpieczeństwo marnotrawienia środków publicznych. Alokacja zasobów środków publicznych z centralnych instytucji sektora finansów publicznych nie jest bowiem poddawana dostatecznej weryfikacji efektów uzyskanych w gminach (regionach) dzięki pozyskanym dotacjom. W tej sytuacji to przyjmowanie w celach polityki finansowej państwa rozbudowanych szczegółowych celów, zasad i procedur zasilania finansowego budżetów jednostek samorządu terytorialnego w formie dotacji może nie przyczyniać się do poprawy efektywności funkcjonowania całego systemu finansów publicznych.

W rozważaniach na temat zakresu i rodzajów dotacji przekazywanych do budżetów samorządów jednostek samorządu terytorialnego ważnym problemem jest też problem zasad, kryteriów i procedur przekazywania dotacji do budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Generalnie dotacje mogą być przyznawane na podstawie kryteriów uznaniowych i kryteriów zbiektyzowanych. Podkreślić trzeba, że zasady i procedury przyznawania jednostkom samorządu terytorialnego dotacji na podstawie kryteriów uznaniowych są generalnie niespójne i nieskoordynowane,

co w zasadniczy sposób rzutuje na efektywność zarządzania środkami publicznymi. To nie przyczynia się do przestrzegania zasad jawności i przejrzystości gospodarowania środkami publicznymi. Jednocześnie należy pamiętać, że wielkość przyznawanych kwot dotacji w zasadniczym stopniu uzależniona jest od bieżącej sytuacji w systemie finansów publicznych.

Z kolei w procedurach i zasadach przyznawania jednostkom samorządu terytorialnego dotacji na podstawie kryteriów zobiektywizowanych podstawowym problemem jest dobór mierników (wskaźników) odzwierciedlających sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego czy też koszty udostępnianych i finansowanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego dóbr publicznych. Należy zadecydować, czy przy doborze mierników uwzględniać w pierwszej kolejności wielkości fizyczne (np. długość dróg publicznych itp.), czy mierniki wartościowo-pieniężne (np. dochody podatkowe na jednego mieszkańca województwa), czy też wskaźniki syntetyczne. Obiektywizacja zasad przyznawania dotacji do budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz zastosowanie mierzalnych i czytelnych wskaźników, na podstawie których ustala się kwoty przekazywanych dotacji, to podstawowe warunki przestrzegania zasad jawności i przejrzystości finansów publicznych.

Przy rozważaniach na temat znaczenia dotacji celowych przekazywanych w Polsce do budżetów jednostek samorządu terytorialnego należy zauważyć i podkreślić problem dotacji celowych pochodzących z państwowych funduszy celowych czy też agencji rządowych. Dotacje te mogą być uzupełniającym instrumentem polityki wspierania rozwoju gmin i regionów. Tymczasem zasady i procedury przekazywania dotacji z budżetu państwa, agencji rządowych i funduszy celowych do budżetów jednostek samorządu terytorialnego są zróżnicowane i nie tworzą spójnego, kompleksowego systemu finansowania i współfinansowania zadań związanych z polityką wspierania rozwoju gmin, miast i regionów. W warunkach wielopoziomowego zarządzania procesami rozwoju lokalnego i regionalnego i ograniczonych zasobów środków publicznych za rozwiązanie sprzyjające koordynacji instrumentów polityki wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego należy uznać działania zmierzające do koordynowania i konsolidowania na szczeblu samorządu województwa środków publicznych, które są rozproszone w poszczególnych częściach budżetu państwa, w agencjach wykonawczych, instytucjach gospodarki budżetowej i funduszach celowych. Plany finansowe tych podmiotów sektora finansów publicznych nie uwzględniają w dostatecznym stopniu lokalnego i regionalnego aspektu przepływu środków publicznych. Ponadto zazwyczaj podmioty te nie podejmują z organami samorządu terytorialnego szerszej współpracy na rzecz rozwoju danej gminy czy też regionu. To między innymi może powodować, że z punktu widzenia polityki wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego ograniczone zasoby środków publicznych są nadmiernie rozproszone i nie są skoncentrowane na najważniejszych, strategicznych priorytetach poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

Dotacje celowe cechuje niejednorodność oraz stosunkowo duża niestabilność i dowolność ich przyznawania i przekazywania, uzależniona od dysponentów części budżetowych. Mimo że w praktyce w Polsce ustawa o finansach publicznych⁷ stanowi, że „kwota dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone odrębnymi ustawami określana jest przez dysponentów części według zasad przyjętych w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej”, to ustalenie takie nie jest wystarczająco precyzyjne i powoduje, że przekazywanie dotacji celowych odbywa się według rozmaitych reguł i kryteriów, nie zawsze jasnych, obiektywnych i przejrzystych. Dotacje celowe ujmuje się często we właściwych resortowych częściach budżetu państwa i w budżetach wojewodów. Dysponenti części budżetowych, tj. ministrowie lub wojewodowie, są więc podmiotami przekazującymi je w okresach miesięcznych do budżetów jednostek samorządu terytorialnego, a sposób ich wykorzystania przez organy jednostek samorządu terytorialnego podlega kontroli organów nadzoru nie tylko z punktu widzenia legalności, ale także z uwzględnieniem kryteriów: celowości, rzetelności i gospodarności. W razie wystąpienia uwarunkowań lokalnych, regionalnych, uniemożliwiających realizację zadań, na które przekazano dotację celową, podlega ona zwrotowi w części, w jakiej zadanie nie zostało wykonane.

Dotacje celowe przekazywane z budżetu państwa do budżetu jednostki samorządu terytorialnego zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych⁸ mogą być przekazywane na finansowanie lub dofinansowanie:

- zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami,
- zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej,
- bieżących zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego,
- kosztów realizacji inwestycji,
- realizacji programów finansowanych z udziałem środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi.

Z kolei ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁹ ustanawia bardziej rozbudowaną dywersyfikację dotacji celowych, w ramach których ogólnie wyróżnia dotacje z budżetu państwa i dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego (mają one niewielkie znaczenie w zasilaniu finansowym samorządu terytorialnego). Klasyfikacja dotacji z budżetu państwa przyjęta w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego stanowi, że jednostki samorządu

⁷ Por. Dz. U. z 2009 r. Nr 257, poz. 1240, art. 129.

⁸ Por. Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240, art. 127.

⁹ Por. Dz. U. z 2024 r., poz. 1572, art. 45.

terytorialnego mogą otrzymywać dotacje do wysokości 50% planowanych wydatków jednostki samorządu terytorialnego na dofinansowanie zadań własnych z zakresu zadań inwestycyjnych szkół i placówek oświatowych, wspierania edukacji na obszarach wiejskich, jak również zadań związanych z budową i remontami obiektów sportowych. Ponadto jednostki samorządu terytorialnego mogą też otrzymywać dotacje na zadania objęte mecenatem państwa w dziedzinie kultury.

W systemie zasilania budżetów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce udział dotacji celowych w strukturze dochodów bieżących kształtuje się na niebezpiecznie wysokim poziomie – w gminach w 2022 roku wynosił 28,6% (zob. tab. 3.1). W ramach tej grupy dochodów transferowanych z budżetu państwa wysoki jest udział dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej zlecone ustawami. W świetle przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego kwoty dotacji celowych ustalane są zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju i przekazywane są przez wojewodów w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań. Tymczasem w praktyce, co wynika także z wyników kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli za okres od roku 2019 do czerwca roku 2023 dotyczącej zapewnienia finansowania zadań publicznych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego (Najwyższa Izba Kontroli, 2024), jednostki samorządu terytorialnego w okresie objętym kontrolą na sfinansowanie realizacji zadań zleconych przez administrację rządową przeznaczyły 4,3 mld zł dochodów własnych. Podstawową przyczyną tych nieprawidłowości przy finansowaniu

Tabela 3.1. Struktura dochodów bieżących budżetów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w 2022 roku (w %)

Wyszczególnienie	Dochody ogółem w mln zł	Dochody bieżące	Udziały w podatkach dochodowych	Dochody z podatków i opłat lokalnych	Subwencja ogólna	Dotacje
Polska	345 672,9	91,3	24,0	16,3	21,6	22,7
Gminy	171 813,5	91,4	18,4	19,0	20,3	28,6
Miasto st. Warszawa	21 653,2	95,5	38,3	20,3	13,6	10,5
Miasta na prawach powiatu	88 543,2	92,4	25,3	19,9	20,5	18,2
Powiaty	39 020,5	89,4	21,3	3,0	37,0	19,0
Województwa samorządowe	24 642,7	87,0	49,2	1,7	17,1	15,2

Źródło: Sprawozdanie Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 2022 roku, Warszawa 2024.

zadań zleconych przez administrację rządową jest utrzymujące się od wielu lat nieadekwatne ustalanie cen jednostkowych usług świadczonych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie ceny jednostkowej usługi, a nie faktycznych kosztów realizowania zadania, z pominięciem m.in. potrzeby uwzględnienia gotowości do wykonywania zadań i potrzeb szkoleniowych pracowników realizujących te zadania.

Jednym z podstawowych problemów w systemie finansów samorządu terytorialnego, który nie został podjęty także przy wprowadzaniu zmian w tym systemie od 2025 roku, jest problem niebezpiecznie wysokiego udziału dotacji celowych w strukturze dochodów ogółem budżetów jednostek samorządu terytorialnego i towarzyszące temu nieadekwatne naliczanie kosztów usług związanych z realizacją przez jednostki samorządu terytorialnego zadań zleconych przez administrację rządową. Aby zbudować system finansowania jednostek samorządu terytorialnego co do zasady oparty na dochodach własnych wynikających z lokalnej bazy podatkowej, dotacje powinny pełnić w tym systemie funkcję uzupełniającą, a nie dominującą. Jednym z podstawowych działań przy realizacji tej zasady organizacji systemu finansów samorządu terytorialnego jest radykalne ograniczenie zakresu dotacji celowych przekazywanych na realizację zadań zleconych przez administrację rządową. W związku z tym kluczowym wyzwaniem dla finansów samorządu terytorialnego w Polsce pozostaje nadal podjęcie działań radykalnie ograniczających zakres zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z mocy ustaw poprzez zmianę statusu tych zadań z zadań zleconych na obligatoryjne zadania własne (zadania z zakresu pomocy społecznej, wspierania rodziny, bezpieczeństwa publicznego i administracji publicznej). Finansową konsekwencją tych działań powinno być radykalne ograniczenie udziału dotacji celowych w strukturze dochodów transferowych przekazywanych do budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Zmiany te przyczyniłyby się do rozwiązania problemu ustalania wysokości dotacji na zadania własne i permanentnych konfliktów w tym obszarze między administracją rządową i samorządową trwających w ostatnich ponad dwudziestu latach. Ponadto przyczyniłyby się do zwiększenia elastyczności gospodarowania środkami publicznymi przez organy samorządu terytorialnego oraz stałyby się bodźcem do poszukiwania przez te organy tańszych możliwości realizacji tej grupy zadań publicznych.

3.3. Rola subwencji ogólnej w niwelowaniu dysproporcji rozwojowych między jednostkami samorządu terytorialnego

Subwencja jako źródło dochodów uzupełniających dochody własne budżetu jednostki samorządu terytorialnego przekazywana jest w związku z koniecznością niwelowania dysproporcji w przestrzennym rozkładzie podatkowych źródeł docho-

dów budżetów samorządów jednostek samorządu terytorialnego, a także podejmowania przez organy samorządu terytorialnego działań polegających na udostępnianiu oraz finansowaniu dóbr publicznych o lokalnym (regionalnym) charakterze. To źródło dochodów uzupełniających dochody własne budżetu jednostki samorządu terytorialnego nie ogranicza samodzielności organów samorządu terytorialnego w sposobie wykonywania i finansowania zadań publicznych. Istotę subwencji określają cechy odróżniające to źródło zasilania finansowego jednostek samorządu terytorialnego od innych źródeł dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Do cech tych należy zaliczyć:

- brak powiązania z celem, na jaki mogą być przeznaczane środki publiczne pochodzące z subwencji. Ten rodzaj transferu nie jest obwarowany żadnymi warunkami, co sprawia, że może w określonym stopniu przyczyniać się do niwelowania rozpiętości w wielkości dochodów podatkowych osiąganych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego;
- zobiektywizowane kryteria ustalania kwot subwencji przekazywanych do budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Zakłada się, że kwoty subwencji są ustalane oddzielnie dla każdej jednostki samorządu terytorialnego na podstawie mierzalnych i czytelnych kryteriów oraz zasad przyznawania określonych w ustawach. Wysokość kwot przekazywanych w formie subwencji nie jest rezultatem arbitralnych decyzji urzędów administracji rządowej.

Konstrukcja prawno-finansowa subwencji nie jest zazwyczaj jednorodna. Z jednej strony przy ustalaniu kwot subwencji przekazywanej do budżetu jednostki samorządu terytorialnego uwzględnia się określone przedmiotowo zadanie publiczne, które ustawowo jest w zakresie zadań jednostki samorządu terytorialnego, a z drugiej strony – potencjał społeczno-ekonomiczny gminy/regionu. Łączna kwota subwencji, która ma być przekazywana z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego generalnie może być ustalana w dwojaki sposób. Można odnieść ogólną kwotę środków publicznych, która zostanie przetransferowana w postaci subwencji, do określonej kategorii makroekonomicznej (np. dochody budżetu państwa, udział w PKB) bądź też do określonego źródła dochodów budżetu państwa (np. wpływy z podatku VAT), przy czym w sytuacji, gdy kwota subwencji ustalana jest corocznie w ustawie budżetowej (bez odniesień do określonych kategorii makroekonomicznych), traci ona cechę transferu o charakterze obiektywnym.

Subwencja jako źródło dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego może spełniać dwie zasadnicze funkcje. Po pierwsze, funkcję regulacyjną, polegającą na przeciwdziałaniu utrwalaniu i pogłębianiu się dysproporcji rozwojowych między gminami (regionami). Funkcja ta wiąże się też z potrzebą zachowania względnej równomierności rozkładu terytorialnego zadań publicznych realizowanych w związku z koniecznością zaspokajania potrzeb zbiorowych oraz koniecznością stopniowej

likwidacji nadmiernych odrębności w stanie infrastruktury społecznej i technicznej w skali kraju. Ponadto subwencja jako źródło dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego może realizować funkcję stymulującą, polegającą na wspieraniu działań organów samorządu terytorialnego w zakresie podnoszenia konkurencyjności gmin (regionów).

Subwencja ogólna jako źródło dochodów uzupełniających dochody własne budżetu jednostki samorządu terytorialnego przekazywana jest z budżetu państwa w związku z koniecznością niwelowania dysproporcji w terytorialnym rozkładzie podatkowych źródeł dochodów budżetów samorządowych, a także podejmowania przez organy samorządu terytorialnego działań polegających na udostępnianiu oraz finansowaniu dóbr publicznych i społecznych o lokalnym i regionalnym charakterze. To źródło dochodów uzupełniających dochody własne budżetu jednostki samorządu terytorialnego nie ogranicza samodzielności organów samorządu terytorialnego w sposobie wykonywania i finansowania zadań publicznych.

Subwencję ogólną jako źródło zasilania finansowego jednostki samorządu terytorialnego wyróżnia szereg cech, do których należy zaliczyć przede wszystkim:

- Brak powiązania z celem, na jaki mogą być przeznaczane środki publiczne pochodzące z subwencji ogólnej. Ten rodzaj transferu z budżetu państwa nie jest obwarowany żadnymi warunkami, co sprawia, że w określonym stopniu może się przyczyniać do niwelowania rozpiętości w wielkości dochodów podatkowych osiągniętych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego.
- Zbiektywizowane kryteria ustalania kwot subwencji ogólnej dla poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego. Subwencje ogólne są ustalane oddzielnie dla każdej jednostki samorządu terytorialnego na podstawie mierzalnych i czytelnych kryteriów oraz zasad przyznawania określonych w ustawach lub rozporządzeniach wydanych na mocy upoważnień zawartych w tych ustawach. Wysokość kwot przekazywanych w formie subwencji ogólnych nie jest rezultatem arbitralnych decyzji urzędników administracji rządowej.
- Obligatoryjny charakter, co oznacza, że w zakresie określonym ustawami subwencje ogólne są jednostce samorządu terytorialnego gwarantowane. Organy samorządu terytorialnego mają prawo do dochodzenia na drodze sądowej praw związanych z nieprawidłowym obliczaniem i przekazywaniem środków publicznych przyznanych w ustawie budżetowej (gdy miesięczna rata subwencji nie zostanie przekazana w ustawowo określonym terminie i w należyj wysokości, organom samorządu terytorialnego przysługują odsetki w wysokości ustalonej dla zaległości podatkowych).
- Z reguły bezzwrotny charakter; jedynie w przypadkach, gdy jednostka samorządu terytorialnego otrzymała nienależną kwotę subwencji ogólnej, kwota ta podlega zwrotowi do budżetu państwa.

Subwencje ogólne nie są jednorodne pod względem konstrukcji prawno-financej. Z jednej strony przy ustalaniu kwot subwencji przekazywanej do budżetu jednostki samorządu terytorialnego uwzględnia się określone przedmiotowo zadanie publiczne, które ustawowo jest w zakresie zadań jednostki samorządu terytorialnego. Kwota subwencji ogólnej o charakterze zadaniowym obliczana jest poprzez odniesienie do zakresu zadań, który jednostki samorządu terytorialnego mają do zrealizowania w danym roku budżetowym. Natomiast przy ustalaniu kwot subwencji o charakterze wyrównawczym uwzględnia się przede wszystkim potencjał społeczno-ekonomiczny danej jednostki samorządu terytorialnego (potencjał podatkowy, udział w wytworzeniu PKB, poziom bezrobocia).

Kwoty subwencji ogólnych przekazywanych z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego, uwzględniające rzeczywiste możliwości budżetu państwa i ogólną sytuację w systemie finansów publicznych, mogą być ustalane w dwojaki sposób. Można odnieść ogólną kwotę środków publicznych, która zostanie przetransferowana w postaci subwencji ogólnej, do określonej kategorii makroekonomicznej (np. dochody budżetu państwa, udział w PKB) bądź też do określonego źródła dochodów budżetu państwa (np. wpływy z podatku akcyzowego). Natomiast gdy kwota subwencji ogólnej ustalana jest corocznie w ustawie budżetowej (bez odniesień do określonych kategorii makroekonomicznych), traci ona charakter obiektywny.

Subwencja ogólna jest instrumentem szeroko stosowanym w krajach Unii Europejskiej przy uzupełnianiu dochodów własnych budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zasadność jej stosowania wynika z uregulowań prawa międzynarodowego. W myśl postanowień art. 9 ust. 5 i 7 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego¹⁰ ochrona finansowo słabszych społeczności lokalnych wymaga zastosowania procedur wyrównawczych. Tak jak mało realne jest skoncentrowanie środków publicznych w jednej instytucji – budżecie państwa, tak również nierealne jest rozwiązanie, w którym źródłem dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego są wyłącznie dochody własne, stąd też jednym z podstawowych problemów systemu subwencjonowania jednostek samorządu terytorialnego jest ustalenie: czy przy uzupełnianiu dochodów własnych stosować wyłącznie środki publiczne ujęte w budżecie państwa (jeżeli nie, to jaka ma być rola i znaczenie tego elementu uzupełniania dochodów własnych) oraz jakie stosować – w ramach systemu budżetowego – formy:

- pionową, opartą wyłącznie na środkach publicznych przekazywanych z budżetu państwa do budżetów poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego,
- poziomą, zakładającą redystrybucję środków publicznych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego (od jednostek o wyższych dochodach do jednostek o niskich dochodach),

¹⁰ Por. Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

- mieszaną, zakładającą, że część środków publicznych transferowana jest ze środków ujętych w budżecie państwa, a część pochodzi z budżetu jednostek samorządu terytorialnego.

W literaturze przedmiotu rozważania na temat subwencji o charakterze wyrównawczym przekazywanej do budżetów jednostek samorządu terytorialnego są stosunkowo szerokie (np. Śmiechowicz, 2021). Subwencję ogólną jako podstawowy instrument niwelowania nierówności fiskalnych w podsektorze samorządowym ocenia się umiarkowanie pozytywnie z punktu widzenia samodzielności finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Kańduła, 2017). To źródło dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego jest jednak kategorią niejednorodną, realizuje różne funkcje, a jego zastosowanie wiąże się z takimi podstawowymi problemami, jak zakres redystrybucji czy też opracowanie i zastosowanie mierników i kryteriów będących podstawą do przekazywania tych dochodów do budżetów jednostek samorządu terytorialnego (por. Guziejewska, 2008, s. 59; Kańduła, 2017).

3.4. Dylematy w zakresie subwencjonowania budżetów jednostek samorządu terytorialnego

W Polsce od momentu reaktywowania samorządu terytorialnego w latach 1990-2024 zasady i procedury przekazywania subwencji ogólnej z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego ulegały istotnym zmianom. Zmiany te nie miały systemowego charakteru, a polegały przede wszystkim na dostosowywaniu konstrukcji finansowo-prawnej subwencji ogólnej do zmian związanych z podziałem kompetencji pomiędzy instytucjami rządowymi a jednostkami samorządu terytorialnego. W systemie subwencjonowania budżetów jednostek samorządu terytorialnego wyróżniano części: oświatową, wyrównawczą oraz równoważącą (regionalną, rozwojową) subwencji ogólnej. Nie wszystkie z wymienionych części subwencji ogólnej miały charakter *stricto* wyrównawczy. Kluczowe znaczenie dla finansów jednostek samorządu terytorialnego w tej grupie dochodów miała bowiem subwencja oświatowa, którą trudno uznać za instrument wyrównywania dysproporcji w dochodach i kosztach wykonywania zadań publicznych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto konstrukcje tych transferów były często zmieniane – zmiany te miały charakter fragmentaryczny i krótkookresowy, a przy tym powodowały duży wzrost i rozbudowę przepływów środków publicznych między budżetem państwa a budżetami jednostek samorządu terytorialnego.

W ramach subwencji ogólnej przekazywanej do budżetów jednostek samorządu terytorialnego do końca 2024 roku instrumentem pionowego wyrównywania dysproporcji rozwojowych w wymiarze przestrzennym była część wyrównawcza subwencji ogólnej. Siła oddziaływania tego instrumentu na nierówności fiskalne sa-

morządu terytorialnego była ograniczona, co w dużym stopniu było spowodowane nadmiernym rozproszeniem środków związanych z tym dochodem transferowym – w latach 2020-2022 część wyrównawczą subwencji ogólnej otrzymało ok. 87% wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto mankamentem tej części subwencji ogólnej jako instrumentu o charakterze korekcyjno-wyrównawczym w systemie finansów samorządu terytorialnego było ograniczenie się jedynie do kryteriów odnoszących się do wybranych dochodów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego. W sytuacji, gdy w strukturze podatkowych dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego występują przede wszystkim udziały w podatkach państwowych, rozwiązywanie problemów dotyczących nierówności fiskalnych w samorządzie terytorialnym jest utrudnione.

W rozważaniach dotyczących współczesnych trendów i poglądów na temat subwencji ogólnej i jej roli w realizowaniu redystrybucyjnej funkcji finansów publicznych w wymiarze przestrzennym wiele kontrowersji budzi problem zasadności i zakresu zastosowanych instrumentów redystrybucji poziomej, szczególnie w odniesieniu do samorządów województw. W Polsce podstawowe zastrzeżenie do regulacji obowiązujących w tym zakresie do końca 2024 roku wiązało się z tym, że subwencje wyrównawcze jako instrumenty redystrybucji poziomej nie uwzględniają w dostatecznym stopniu funkcji i kosztów związanych ze świadczonymi usługami publicznymi w województwach, które mają wysoki udział w wytwarzaniu PKB i będących „lokomotywami” rozwoju społeczno-ekonomicznego. Budżety tych samorządów województw mają zazwyczaj ponadprzeciętne dochody budżetowe, ale też ponadprzeciętne potrzeby wydatkowe, spowodowane często tym, że są w nich finansowane dobra publiczne, z których korzystają mieszkańcy innych województw, gdy tymczasem redystrybucja środków publicznych w przekroju województw powoduje „spłaszczenie” dochodów własnych budżetów tych województw. Ponadto należy podkreślić, że rozbudowany system transferów wyrównawczych stosowanych w ramach redystrybucji poziomej może się przyczyniać do narastania konfliktu związanego z kryterium efektywności w alokacji zasobów środków publicznych w przekroju województw.

W ramach subwencji o charakterze wyrównawczym w strukturze dochodów budżetów samorządów województw do końca 2024 roku wyodrębniało się także część regionalną subwencji ogólnej. W konstrukcji tej części subwencji ogólnej zastosowano elementy poziomej redystrybucji środków publicznych, zgodnie z którą samorządy województw o najwyższych dochodach podatkowych dokonywały wpłat do budżetu państwa (Izdebski, 2013, s. 5-16). Założenia redystrybucji poziomej, uwzględniane w pewnym stopniu w przyjmowanych w ostatnich latach w Polsce rozwiązaniach dotyczących konstrukcji subwencji regionalnej, oparte są na wymogu realizacji zasady solidarności finansowej samorządów województw. Trzeba jednak podkreślić, na co zwracają również uwagę inni autorzy, że niezależnie od zakresu realizacji zasady solidarności oraz większej czy mniejszej skuteczności działania or-

ganów samorządów województw nierówności fiskalne między samorządami województw i tak będą występować, gdyż ich przyczyny są naturalne i obiektywne, niezależne od władz województw, wynikają bowiem z położenia geograficznego oraz uwarunkowań historycznych, kulturowych, ekonomicznych i społecznych (Kańduła, 2015, s. 112-114; Patrzalek, 2019).

W dyskusji na temat zasadności poziomej redystrybucji dochodów między samorządami województw podkreśla się, że wpłaty do budżetu państwa obowiązkowo wnoszone przez organy władz samorządowych województw o najwyższym potencjale dochodowym są postrzegane jako sankcja za osiąganie ponadprzeciętnie wysokich dochodów własnych budżetów samorządów województw i kara za dobre wyniki aktywności ekonomicznej podmiotów gospodarujących w gminie czy województwie (Kornberger-Sokołowska, 2013, s. 134). Ponadto podkreśla się, że transfery poziome opierają się na przesunięciu środków publicznych z województw o wysokim poziomie konkurencyjności i aktywności gospodarczej do województw o niższym poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego i w związku z tym powstają konflikty związane z efektywną alokacją środków publicznych w wymiarze przestrzennym. Obligatoryjny charakter transferów poziomych wpływa bowiem na osłabienie możliwości rozwojowych województw o wysokim potencjale dochodowym, w których koszty udostępnianych i finansowanych z budżetów samorządów województw dóbr publicznych są przeciętnie wyższe, i tym samym prowadzi do zmniejszenia determinacji samorządowych władz wojewódzkich do podnoszenia potencjału dochodowego regionu i stymulowania ekologiczno-społeczno-ekonomicznego rozwoju województwa. Z kolei w województwach o niższym od przeciętnego w skali kraju poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego narasta przekonanie o potrzebie niwelowania dysproporcji rozwojowych między województwami, co może się przejawiać w przyjmowaniu biernej i roszczeniowej postawy i osłabianiu motywacji do podejmowania aktywnych działań mających na celu zwiększenie dochodów własnych. Ponadto podkreślić trzeba, że wobec braku obowiązku wykorzystywania uzyskanych w ramach subwencji wyrównawczych środków wyłącznie na wydatki inwestycyjne nie można zagwarantować, że ten instrument redystrybucji poziomej przyczyni się do niwelowania dysproporcji rozwojowych między województwami oraz że jego zastosowanie jest świadectwem słabości rozwiązań przyjętych w konstrukcji instrumentów stosowanych w ramach pionowej redystrybucji. W związku z tym należy stwierdzić, że transfery poziome powinny występować w bardzo ograniczonym zakresie i mieć jedynie charakter przejściowy. Za takim podejściem przemawia również to, że obowiązkowe wpłaty samorządów województw o wysokim potencjale dochodowym ograniczają zakres samodzielności finansowej samorządowych władz województwa.

Konstrukcja części regionalnej subwencji ogólnej będącej instrumentem redystrybucji poziomej od 1998 roku podlegała ustawicznym zmianom. W ostatnich la-

tach po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 marca 2014 roku (K 13/11)¹¹, pomimo że Trybunał wskazał, iż nowe rozwiązania legislacyjne powinny stanowić systemowe ujęcie problematyki mechanizmu wyrównywania poziomu, obowiązywały regulacje tymczasowe, epizodyczne, mające na bieżąco „poreperować luki” w mechanizmie poziomu wyrównywania fiskalnego między województwami. Tymczasowość rozwiązań w tym zakresie w warunkach kryzysowych (COVID-19, zmiany w systemie podatkowym związane z wprowadzeniem programu „Polski Ład”) powodowała, że przy wyznaczaniu samorządów województw do dokonywania wpłat, jak również będących beneficjentami tych wpłat nie uwzględniało się kryterium, jakim są rzeczywiste potrzeby wydatkowe poszczególnych samorządów województw. Ponadto zmiany wielokrotnie wprowadzane w zasadach ustalania wpłat na rzecz części regionalnej subwencji ogólnej i w kryteriach, na podstawie których naliczane były kwoty przekazywane do uprawnionych województw, oprócz tego, że miały krótkookresowy, przejściowy charakter, jednocześnie nie były zharmonizowane z innymi instrumentami polityki regionalnej. Alokacja środków publicznych z różnych funduszy publicznych w przekroju województw przeprowadzana jest bowiem centralnie bez dostatecznej koordynacji na szczeblu samorządów województw.

Łączna kwota przeznaczanej na część regionalną subwencji ogólnej kształtowała się od 509,4 mln zł w 2019 roku do kwoty 1,2 mld zł (zob. tab. 3.2). W okresie tym dwa województwa dokonywały wpłat do budżetu państwa na część regionalną subwencji ogólnej. W zdecydowanej większości środki te pochodziły z wpłat samorządu województwa mazowieckiego (średnio ponad 95% łącznej kwoty części regionalnej). Poza samorządem województwa mazowieckiego wpłat dokonywał także samorząd województwa dolnośląskiego (w 2019 r.). Wysokość kwoty wpłat na część regionalną subwencji ogólnej w latach 2019-2023 była względnie niższa od kwot wpłacanych we wcześniejszych latach, a różnice te były spowodowane przede wszystkim zmianami ustawowymi stanowiącymi o zmniejszeniu maksymalnej wpłaty danego województwa do budżetu państwa na poziomie 35% dochodów podatkowych tego województwa. W analizowanym okresie z łącznej kwoty subwencji regionalnej najwyższą kwotę otrzymywały corocznie w badanym okresie województwa: kujawsko-pomorskie (w 2023 roku 146,1 mln zł), lubelskie (w 2023 roku 134,4 mln zł) i podkarpackie (w 2023 roku 141,7 mln zł), z kolei najmniejszą kwotę przekazywano do budżetów samorządu województwa lubuskiego (w 2023 roku 17,9 mln zł) i województwa opolskiego (w 2023 roku 23,7 mln zł). W latach 2019-2023 udział części regionalnej w łącznej w skali kraju kwocie subwencji ogólnej kształtował się przeciętnie na poziomie 17,4%, przy czym należy podkreślić, że od 2016 roku nastąpił znaczny spadek udziału tej części subwencji ogólnej będący konsekwencją wcześniej wspomnianych zmian w regulacjach prawnych.

¹¹ OTK-A 2014/3, poz. 28.

Tabela 3.2. Część regionalna subwencji ogólnej przekazywana z budżetu państwa do budżetów samorządów województw w latach 2019-2023 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022	2023
Polska	509,4	592,6	638,8	885,0	1169,1
Dolnośląskie	0,0	19,4	21,4	21,2	0,0
Kujawsko-pomorskie	61,7	77,6	82,4	127,2	146,1
Lubelskie	78,6	83,7	90,2	102,7	134,4
Lubuskie	17,3	18,6	20,8	13,0	17,9
Łódzkie	8,3	8,6	9,5	37,6	48,5
Małopolskie	10,4	16,9	14,5	74,3	99,6
Mazowieckie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Opolskie	13,7	17,2	20,4	17,7	23,7
Podkarpackie	77,8	75,4	84,5	105,4	141,7
Podlaskie	49,8	56,4	57,6	53,8	70,5
Pomorskie	20,5	22,4	25,2	20,6	40,1
Śląskie	16,4	22,8	27,7	94,5	129,1
Świętokrzyskie	41,8	50,4	55,5	52,4	66,5
Warmińsko-mazurskie	55,4	58,8	59,4	48,7	93,0
Wielkopolskie	22,3	27,0	29,6	44,9	61,8
Zachodniopomorskie	35,3	39,0	40,1	71,0	96,0

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS.

W związku z wieloma wątpliwościami i zastrzeżeniami dotyczącymi obowiązującej do końca 2024 roku konstrukcji subwencji ogólnej, w tym szczególnie subwencji jako instrumentu redystrybucji poziomej, postulowano i rekomendowano zmiany w mechanizmach niwelowania dysproporcji fiskalnych w wymiarze przestrzennym (Filipiak i in., 2024). Tymczasem w świetle zmian wprowadzonych w Polsce od 2025 roku w systemie zasilania finansowego jednostek samorządu terytorialnego subwencja ogólna w zasilaniu finansowym budżetów samorządowych ma znaczenie marginalne i charakter uzupełniający. I tak na 2025 roku subwencja ogólna z budżetu państwa ustalona została dla jednostek samorządu terytorialnego, w których naliczone potrzeby finansowe są wyższe niż kwota zwiększonych dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych. Kwota zwiększonych dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych została zdefiniowana w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹² jako kwota kalkulacyjna. Kwota ta dla roku 2025 ustalona jest jako różnica między łączną kwotą dochodu danej jednostki samorządu terytorialnego z tytułu udziału w po-

¹² Dz. U. z 2024 r., poz. 1572.

datku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych ustaloną na 2025 rok a łączną kwotą jej dochodów z tych tytułów ustaloną na rok 2025 zgodnie z przepisami ustawy z art. 9 i 9a ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 2003 roku (Ustawa z dnia 1 października 2024 r.). W kolejnych latach kwota ta będzie iloczynem kwoty kalkulacyjnej danej jednostki z roku poprzedzającego rok budżetowy i wskaźnika ustalonego jako iloraz jej dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych z roku budżetowego i jej dochodów z tych tytułów z roku poprzedzającego rok budżetowy. W kolejnych latach subwencja ogólna z budżetu państwa będzie naliczana dla jednostek samorządu terytorialnego w przypadku, kiedy wzrost zwiększonej części dochodów podatkowych, czyli wzrost kwoty kalkulacyjnej, będzie niewystarczający do pokrycia wzrostu potrzeb finansowych.

W ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹³ przewidziano ponadto, że subwencję ogólną z budżetu państwa otrzymywać będą także jednostki samorządu terytorialnego:

- w przypadku wzrostu potrzeb finansowych w trakcie roku budżetowego wynikającego ze zmiany zakresu zadań danej kategorii jednostki samorządu terytorialnego – w wysokości odpowiadającej wzrostowi potrzeb finansowych;
- z tytułu podziału w trakcie roku budżetowego środków rezerwy na uzupełnienie dochodów jednostki samorządu terytorialnego.

Na podstawie wstępnej analizy wprowadzonych od początku 2025 roku zmian w zasadach oraz procedurach ustalania i przekazywania subwencji do budżetów jednostek samorządu terytorialnego trudno mówić, że zasady te zawierają elementy redystrybucji poziomej. Zamiast bowiem wpłat do budżetu państwa dokonywanych do końca 2024 roku przez jednostki samorządu terytorialnego o ponadprzeciętnych dochodach od 2025 roku kwota dochodów jednostki samorządu terytorialnego na rok budżetowy podlega korekcie z tytułu zamożności w sytuacji, gdy dochody jednostki samorządu terytorialnego w relacji do przeliczeniowej liczby mieszkańców tej jednostki są wyższe od 120% dochodów w relacji do przeliczeniowej liczby mieszkańców odpowiedniej kategorii jednostek samorządu terytorialnego. Korektę z tytułu zamożności oblicza się, mnożąc przeliczeniową liczbę mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego przez różnicę między dochodami¹⁴ w relacji do przeliczeniowej liczby mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego a 120% dochodów w relacji do przeliczeniowej liczby mieszkańców odpowiedniej kategorii jednostek samorządu terytorialnego oraz przez wskaźnik 0,5.

¹³ Dz. U. z 2024 r., poz. 1572.

¹⁴ Do obliczania wskaźnika zamożności oraz korekty z tytułu zamożności przyjmuje się dane o podstawowych dochodach podatkowych jednostki samorządu terytorialnego.

Korektę z tytułu zamożności dokonuje się przez pomniejszenie dochodu jednostki samorządu terytorialnego z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, a jeżeli kwota korekty z tytułu zamożności jest wyższa niż kwota tego dochodu, to dodatkowo pomniejsza się dochód jednostki samorządu terytorialnego z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych.

Budżety jednostek samorządu terytorialnego w Polsce wykazują duże zróżnicowanie wielkości gromadzonych dochodów budżetowych i wydatków ponoszonych na udostępnianie dobra publicznego. Różnice te wynikają z przyczyn zarówno zależnych, jak i niezależnych od prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego polityki rozwoju. Stąd też ważnym problemem jest ustalenie funkcji fiskalnych, jakie w świetle wprowadzonych od 2025 roku zmian ma w założeniach realizować korekta zamożności jednostki samorządu terytorialnego, generalnie polegająca na pomniejszeniu dochodów własnych z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych jednostkom samorządu terytorialnego notującym wskaźnik zamożności większy od 120% wskaźnika zamożności danej kategorii jednostki samorządu terytorialnego. Wydaje się, że przyjęte rozwiązania dotyczące korekty zamożności jednostek samorządu terytorialnego nie zwiększają znaczenia zasady solidarności jako jednej z zasad organizacji systemu finansów samorządu terytorialnego i jednocześnie utrzymują i wzmacniają kompetencje administracji rządowej w realizacji funkcji redystrybucyjnej finansów publicznych.

Polityka wydatkowa jednostki samorządu terytorialnego – wyzwania, dylematy

4.1. Zasady wydatkowania środków publicznych a dylematy związane z odpowiedzialnością organów samorządu terytorialnego za zarządzanie środkami publicznymi

Zakres zadań jednostki samorządu terytorialnego, będący wynikiem podziału zadań publicznych pomiędzy państwo a samorząd terytorialny oraz – w obrębie sektora samorządowego – pomiędzy poszczególne szczeble samorządu terytorialnego przesądza o poziomie i strukturze wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Podział ten, uzależniony od czynników ustrojowo-politycznych, ekonomicznych i społecznych, nie ma charakteru statycznego, co powoduje, że zakres działania i funkcje samorządu terytorialnego podlegają ciągłym zmianom. Współcześnie w warunkach dokonującej się na naszych oczach transformacji energetycznej, będącej przejawem troski o środowisko naturalne, jednym z podstawowych wyzwań i zadań organów samorządu terytorialnego w realizacji polityki wydatkowej jest zmodyfikowanie jej celów w kierunku finansowania działań związanych z ochroną środowiska (szerzej: Budzeń i in., 2024; Postuła, 2023).

Poziom i struktura wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego ukazują stopień decentralizacji systemu finansów publicznych oraz charakter i pozycję ustrojową samorządu terytorialnego przy realizacji zadań publicznych. Na podstawie analizy poziomu i struktury wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego można zidentyfikować zakres finansowania zadań publicznych o charakterze lokalnym i regionalnym oraz wysokość i charakter pomocy publicznej udzielanej przez jednostkę samorządu terytorialnego przedsiębiorcom. Wydatki budżetu jednostek samorządu terytorialnego, obrazując zakres i skalę zaangażowania władz samorządowych w realizację zadań publicznych związanych ze wzmacnianiem konkurencyjności gmin (regionów), odzwierciedlają też rangę i znaczenie priorytetów i działań określonych w strategii rozwoju jednostki terytorialnej finansowanych bądź współfinansowanych z budżetu samorządowego w danym roku budżetowym.

Jednym z zasadniczych obszarów rozważań na temat polityki wydatkowej podsektora samorządowego jest próba ustalenia granic wydatków publicznych ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz ustalenie efektywności wykorzystania środków publicznych przez władze samorządowe. Przy dokładniejszej analizie próba jednoznacznych ustaleń w tym zakresie sprawia dość poważne problemy interpretacyjne. Wiążą się one z trudnościami dotyczącymi rzetelnych metod mierzenia zakresu i jakości zadań publicznych. Wydaje się, że coraz częściej przy pomiarze wyodrębnionych zadań publicznych (realizowanych czy to przez instytucje samorządowe, czy rządowe) pomocne będą instrumenty rachunkowości zarządczej umożliwiające ocenę, czy nakłady poniesione na konkretne zadanie publiczne o charakterze lokalnym (regionalnym) są odpowiednie do uzyskanych efektów. Z kolei przy ustalaniu granic wydatków publicznych ponoszonych przez władze samorządowe, obok posilkowania się argumentami związanymi z oceną efektywności wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, istotne jest ustalenie i zinterpretowanie argumentów na rzecz i przeciw decentralizacji finansów publicznych. Analiza tych argumentów, a także doświadczenie funkcjonowania reaktywowanego w 1990 roku w Polsce samorządu terytorialnego dowodzą, że efektywności i racjonalności wydatków ponoszonych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego nie sprzyjają procesy centralizacji systemu finansów publicznych. Ze względu na występujące zróżnicowanie preferencji społeczności lokalnych (regionalnych) przekazanie możliwie szerokiego zakresu zadań publicznych poszczególnym szczeblom samorządu terytorialnego oraz jasne określenie faktycznego zakresu samodzielności (swobody) władz samorządowych w sprawach związanych z prowadzeniem polityki wydatkowej zwiększają możliwości efektywnego wykorzystania środków publicznych (Patrzałek i in., 2022).

Wydatkowanie środków publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego ma charakter społeczno-ekonomiczny i prawny. Społeczno-ekonomiczny charakter tych wydatków rozpatrywany jest przez pryzmat zaspokajania potrzeb publicznych i realizowania zadań o charakterze społecznym i gospodarczym. Z kolei arbitralność regulacji dotyczących kształtowania kierunków i poziomu wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego wiąże się bezpośrednio z administracyjnym mechanizmem rozdzielania zasobów, odpowiedzialnym za właściwe dopasowanie wydatków do zgłaszanych przez daną lokalną (regionalną) społeczność potrzeb. Stąd też w procesie rozdysponowania środków publicznych ważne jest zachowanie określonych zasad wydatkowania środków publicznych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego (Galiński, 2021, s. 283-287).

Przy ogromnej różnorodności wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego stanowiących instrument realizacji zadań publicznych przez organy samorządu terytorialnego istnieją ogólne zasady ich dokonywania. Zasady te to inaczej reguły określające ich planowanie, administrowanie oraz realizowanie, które wyni-

kają z obowiązujących norm prawnych i postulatów nauki w zakresie gospodarowania środkami publicznymi. W warunkach gwarantowanej konstytucyjnie i ustawowo samodzielności finansowej władz samorządowych zasady te są uwzględniane przy prowadzeniu polityki wydatkowej jednostek samorządu terytorialnego.

Podstawą realizowania polityki wydatkowej jednostki samorządu terytorialnego jest zasada dokonywania wydatków na cele i w granicach kwot określonych w uchwale budżetowej i planie finansowym jednostki organizacyjnej podsektora samorządowego. Jeżeli zachodzi potrzeba korekty zaplanowanych wielkości przyjętych w uchwale budżetowej czy planie finansowym jednostki organizacyjnej podsektora samorządowego, polegającej na zmianie celu przeznaczenia zaplanowanych wydatków lub ich wysokości, to organ wykonawczy samorządu terytorialnego dokonuje tego poprzez dopuszczone przez przepisy prawne zmiany budżetu w trakcie jego wykonywania.

Zmiany w budżecie jednostki samorządu terytorialnego są dokonywane w globalnych kwotach wydatków przyjętych w pierwotnie uchwalonym budżecie i polegają na: przenoszeniu planowanych wydatków, rozdysponowaniu rezerw budżetowych, blokowaniu planowanych wydatków budżetowych. Przenoszenie planowanych wydatków budżetowych nie zmienia globalnej kwoty wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, lecz ich przeznaczenie i zazwyczaj jest wynikiem albo niedoszacowania w procesie planowania budżetowego, albo nowych okoliczności, które pojawiły się dopiero w trakcie wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Przenoszenie planowanych wydatków budżetowych może być dokonywane między poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi podległymi organom samorządu terytorialnego i między poszczególnymi zadaniami. Zmiany te polegają przede wszystkim na przeniesieniu wydatków między rozdziałami i paragrafami w obrębie jednego działu klasyfikacji budżetowej.

Zasada dyrektywnego charakteru wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego oznacza, że ujęte w budżecie i planach finansowych jednostek organizacyjnych podsektora samorządowego wydatki stanowią nieprzekraczalny limit. Dyrektywny charakter wydatków określonych w rocznych planach finansowych jednostek funkcjonujących w systemie finansów samorządu terytorialnego może być naruszony, jeżeli osiągnięto przychody wyższe od prognozowanych lub zmiana wydatków nie spowoduje zwiększenia dotacji z budżetu oraz nie zmniejszy wielkości planowanych wpłat do budżetu i planowanego stanu środków na koniec roku budżetowego.

Arbitralność decyzji dotyczących poziomu i struktury wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego tkwi w naturze administracyjnego mechanizmu alokacji zasobów. Jej skutkiem może być lepsze lub gorsze dostosowanie wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego do potrzeb społecznych w gminie (regionie). Arbitralność decyzji dotyczących zasad wydatkowania środków publicznych

przez organy samorządu terytorialnego może być ograniczona przez wprowadzenie kryteriów przeznaczenia środków publicznych na poszczególne cele.

Z arbitralnym charakterem wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego wiąże się niebezpieczeństwo nadużyć i korupcji podmiotów wydatkujących środki publiczne. Wybór podmiotu współpracującego z organami samorządu terytorialnego odbywa się podczas rywalizacji o zamówienia publiczne, a to z kolei stwarza warunki do korumpowania dysponentów środków publicznych.

Kolejną zasadą jest zasada dokonywania wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Przy dokonywaniu wydatków z budżetu organy samorządu terytorialnego obowiązują również konieczność respektowania terminowości wykonania zadań i zgodności z zaciągniętymi zobowiązaniami. Przestrzeganie tych wymogów formalnoprawnych przy dokonywaniu wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego nie jest łatwe w warunkach scentralizowanego systemu finansów publicznych i dotacyjnego charakteru dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Przy dokonywaniu wydatków z budżetu jednostki samorządu terytorialnego środki publiczne pochodzące z poszczególnych tytułów nie mogą być przeznaczone na finansowanie imiennie wymienionych wydatków. Zasada ta związana z jedną z zasad budżetowych, jaką jest zasada jedności materialnej budżetu umożliwiającą władzom samorządowym dokonywanie wydatków zgodnie z aktualnymi potrzebami, co organom samorządu terytorialnego daje możliwość ustalania priorytetów oraz hierarchii potrzeb w zakresie finansowania usług publicznych udostępnianych przez władze samorządowe. Od zasady tej są wyjątki i dotyczą one wydatków finansowanych z kredytów udzielanych przez międzynarodowe instytucje finansowe, wydatków finansowanych ze środków europejskich oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi.

Kolejną zasadą dokonywania wydatków z budżetu jednostki samorządu terytorialnego jest zasada wygasania z upływem roku budżetowego niezrealizowanych kwot wydatków zamieszczonych w tym budżecie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może w drodze uchwały ustalić wykaz wydatków budżetowych, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, jednak ma przy tym obowiązek ustalenia planu finansowego tych wydatków w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji wydatków, z wyodrębnieniem wydatków majątkowych. Dla tej grupy wydatków ostateczny termin dokonania wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego upływa 30 czerwca roku następnego (Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r.).

Możliwość ustalenia wydatków niewygasających dotyczy jedynie tych wydatków, które są związane z realizacją umów w sprawie zamówienia publicznego oraz umów, które zostaną zawarte w wyniku zakończonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w którym dokonano wyboru wykonawcy.

Organy samorządu terytorialnego, prowadząc w ciągu roku budżetowego politykę wydatkową, przy dokonywaniu wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego mają uwzględniać na koniec roku budżetowego zasadę zrównoważenia wydatków bieżących i dochodów bieżących. Realizowanie tej zasady w praktyce sprzyja równoważeniu budżetu operacyjnego i oznacza, że:

- wykonane wydatki bieżące na koniec roku budżetowego nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych,
- planowane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i nadwyżkę środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego wynikającą z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

Jednostki samorządu terytorialnego dokonują wydatków budżetowych, które mają przyczyniać się do tworzenia możliwie najlepszych (często w subiektywnej ocenie mieszkańców i przedsiębiorców) warunków decydujących o jakości życia mieszkańców, warunków umożliwiających prowadzenie działalności gospodarczej i świadczenie usług społecznych, kulturowych, komunalnych, administracyjnych, zagospodarowania przestrzennego itp. Dlatego też polityka wydatkowa władz samorządowych i związana z nią struktura wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego są zdeterminowane przede wszystkim potrzebami bieżącymi w zakresie udostępniania usług publicznych (udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem w 2022 roku wynosił 81,7% – zob. tab. 4.1), a w zdecydowanie mniejszym stopniu strategicznymi celami sformułowanymi w politykach inwestycyjnych gmin, powiatów, województw (udział wydatków inwestycyjnych w podsektorze samorządowym w 2022 roku wynosił 18,3%).

Tabela 4.1. Struktura wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 2022 roku

Wyszczególnienie	Struktura wydatków ogółem budżetów jednostek samorządu terytorialnego (w %)		
	w mld	wydatki bieżące	wydatki majątkowe
Polska	353,9	81,7	18,3
Gminy	175,5	81,8	18,2
Powiaty	40,0	89,2	10,8
Miasta na prawach powiatu	114,6	84,0	16,0
Województwa	23,8	68,8	31,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Raport KRRIO; Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za 2022 r.

Przy respektowaniu podstawowych zasad wydatkowania przez organy samorządu terytorialnego środków publicznych pojawiają się wątpliwości i dylematy związane z analizowaniem odpowiedzialności organów samorządu terytorialnego za zarządzanie środkami publicznymi.

Odpowiedzialność organów samorządu terytorialnego za zarządzanie środkami publicznymi, w tym szczególnie za ich wydatkowanie, jest problemem wieloaspektowym, złożonym, różnie definiowanym, a jego niejednoznaczność wynika w dużym stopniu z możliwości rozpatrywania różnych kategorii odpowiedzialności. Wieloaspektowość tego zagadnienia oznacza zatem możliwość stosowania wielu kryteriów i wymiarów oceny odpowiedzialności władz samorządowych za gospodarowanie środkami publicznymi. W badaniach dotyczących wydatkowania środków publicznych w podsektorze samorządowym jest to zatem podstawowy powód konieczności szerszego umocowania tego problemu w perspektywie samorządności terytorialnej, która zakłada wspólnotowość, partycypacyjność obywatelską i kolegialność decyzji fiskalnych, przy jednoczesnym respektowaniu kryteriów legalności, celowości, gospodarności i oszczędności stosowanych w świetle przepisów prawnych, w tym szczególnie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁵.

Odpowiedzialność organów samorządu terytorialnego za gospodarowanie środkami publicznymi bierze swój początek w podstawach ustrojowych funkcjonowania samorządu terytorialnego, które funkcjonowanie samorządu i demokracji lokalnej łączą z trzema wartościami:

- wolnością (autonomią) – istnienie i funkcjonowanie samorządu zapobiega nadmiernej koncentracji władzy politycznej w jednych rękach i zwiększa możliwości podejmowania różnych decyzji, dotyczących między innymi poziomu i jakości udostępnianych i finansowanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dóbr publicznych;
- partycypacją (demokracją) – istnienie samorządu umożliwia większe zaangażowanie jednostek w procesie samostanowienia o rozwoju danej jednostki terytorialnej; większe są także możliwości rozdysponowania środków publicznych;
- efektywnością – istnienie samorządu terytorialnego sprzyja bardziej efektywnemu wykonywaniu zadań publicznych.

Ranga i znaczenie tych wartości są podnoszone i rozpatrywane w aspektach politycznym, ekonomicznym, prawnym, finansowym i socjologicznym, przy czym uwypukla się, że odpowiedzialność za wydatkowanie środków publicznych nierozłącznie wiąże się z potrzebą uwzględniania i respektowania zasady subsydiarności. Zastosowanie tej zasady w praktyce oznacza, że podział odpowiedzialności za udo-

¹⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114.

stępnienie i finansowanie dóbr publicznych między rządem centralnym a władzami samorządowymi dokonuje się przez przeniesienie istotnej części zakresu kompetencji, obowiązków i decyzji o wydatkowaniu środków publicznych na szczebel lokalny i regionalny. Oznacza to samoograniczanie się władz państwowych (centralnych) na rzecz władz samorządowych w zakresie odpowiedzialnego gospodarowania środkami publicznymi.

W rozważaniach na temat respektowania wspólnie w Polsce zasady subsidiarności i związanej z nią kwestii szeroko pojmowanej odpowiedzialności organów samorządu terytorialnego za wydatkowanie środków publicznych zasadniczy problem sprowadza się do tego, że respektowanie tej zasady w praktyce ma w dużym stopniu charakter deklaracyjny. W odniesieniu do problemów odpowiedzialności organów samorządu terytorialnego za wydatkowanie środków publicznych przeważają i dominują bowiem kwestie proceduralne związane ze sposobem rozumienia i źródeł kryteriów legalności, celowości, gospodarności i oszczędności. To powoduje, że decydujące przy rozpatrywaniu odpowiedzialności za wydatkowanie środków publicznych są kwestie biurokratyczno-urzędnicze związane z organizacją i funkcjonowaniem instytucji kontroli i nadzoru, a także kontroli zarządczej w instytucjach sektora finansów publicznych. A tymczasem paradygmat samorządności terytorialnej kładzie nacisk na wspólnotowość, partycypacyjność obywatelską, kolegialność decyzji, realny wpływ obywatela na władzę lokalną i regionalną. Uwzględnianie tych wartości przy ocenie odpowiedzialności władz samorządowych za wydatkowanie środków publicznych jest szczególnie istotne i powoduje, że procesy wydatkowania środków publicznych są tym bardziej efektywne, im bliżej wspólnot lokalnych i regionalnych są dysponenci środków publicznych i instytucje odpowiadające za udostępnianie dóbr publicznych. W sytuacji gdy przeważająca część zasobów środków publicznych skoncentrowana jest w jednej instytucji – budżecie państwa, sprawne, skuteczne i elastyczne oddziaływanie centralnych instytucji rządowych na poziom udostępnianych dóbr publicznych jest znacznie utrudnione i może w istotnym stopniu obniżać efektywność wydatkowania środków publicznych. Ponadto w sytuacji, gdy odpowiedzialność za zadania publiczne o charakterze lokalnym (regionalnym) przejmują władze samorządowe, uruchamiają się procesy i decyzje polityczne zakładające odchodzenie od struktur zbudowanych według hierarchicznej podległości i układów działowo-branżowych na rzecz struktur poziomych, terytorialnych. Z procesami tymi wiążą się tendencje do porządkowania układu instytucjonalnego, racjonalizacji struktur organizacyjnych odpowiedzialnych za organizowanie, udostępnianie i finansowanie dóbr publicznych oraz procesy racjonalizacji wydatków publicznych ponoszonych na funkcjonowanie tych struktur. Potrzeba uwolnienia centralnych instytucji rządowych od bezpośredniej konieczności organizowania i finansowania lokalnych i regionalnych usług publicznych oraz administrowania nimi wynika z tego, że organy samorządu terytorialnego mogą wykazać większą inicja-

tywę, są prężniejsze i odpowiadają na rzeczywiste zapotrzebowanie społeczności lokalnych i regionalnych. Szybka poprawa poziomu życia mieszkańców może następować przede wszystkim poprzez aktywne zaangażowanie wspólnot lokalnych i regionalnych oraz zwiększanie zakresu ich podmiotowości i samodzielności wydatkowej. Mechanizmy społecznej kontroli wykonywania i finansowania zadań publicznych są bowiem w skali lokalnej czy regionalnej znacznie silniejsze niż na szczeblach administracji państwowej. W danym układzie terytorialnym łatwiej można ocenić rzeczywistą strukturę potrzeb mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego i dostosować do nich alokację dostępnych środków publicznych.

W warunkach gdy problem odpowiedzialności władz samorządowych za wydatkowanie środków publicznych rozpatrywany jest w szerszej perspektywie, nie tylko przez pryzmat respektowania i stosowania zasad dokonywania wydatków publicznych, stwarza się warunki do wzrostu aktywności i skuteczności działania wspólnot lokalnych (regionalnych), a zasady otwartości, partnerstwa, wspólnoty działania w wymiarach lokalnym i regionalnym oraz wzrostu wiarygodności organów samorządu terytorialnego stają się istotnym elementem kreowania przewagi konkurencyjnej gminy, powiatu czy województwa. W kontekście rozważań o szeroko rozumianej odpowiedzialności organów samorządu terytorialnego za decydowanie o rozmiarach i strukturze wydatków budżetowych należy też podkreślić, że zakres ich samodzielności wydatkowej ulega częstym zmianom, stąd też problemu tego nie można rozpatrywać w oderwaniu od aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej i stabilności fiskalnej podsektora samorządowego. Stąd też wydaje się, że skoncentrowanie się w rozważaniach na temat odpowiedzialności i samodzielności organów samorządu terytorialnego za gospodarowanie środkami publicznymi na legalności, celowości, oszczędności i gospodarności jest niewystarczające i wymaga uwzględniania i analizowania tych kryteriów w kontekście wykonywania przez organy samorządu terytorialnego zadań publicznych nie tylko sprawnie i oszczędnie. Pomimo że społeczne efekty realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego zadań publicznych są często trudne do uchwycenia, nie można rezygnować z brania ich pod uwagę przy ocenie podejmowanych działań.

4.2. Tendencje zmian w kształtowaniu się wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2000-2022

Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego ponoszone są na realizację zadań publicznych o zasięgu lokalnym i regionalnym, a na ich poziom i strukturę decydujący wpływ wywierają procesy decentralizacji i centralizacji władzy publicznej i związany z nimi podział zadań między administrację rządową i administrację

samorządową. Zgodnie z art. 44 ustawy o finansach publicznych¹⁶ wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego, należące do kategorii wydatków publicznych, mogą być ponoszone na cele i zadania ustalone w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego i mają być dokonywane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasady uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. O zakresie i rodzajach wydatków, które są ponoszone przez jednostki samorządu terytorialnego, generalnie decydują organy stanowiące i organy wykonawcze samorządu terytorialnego, których samodzielność wydatkowa jest jednak w znacznym stopniu ograniczana.

Do podstawowych determinant ograniczających samodzielność wydatkową organów samorządu terytorialnego w Polsce zaliczyć należy jednolity w skali kraju podział zadań jednostek samorządu terytorialnego na zadania własne i zadania zlecone. Kryteria wyodrębniania tych zadań własnych i zleconych są nieprecyzyjne, a podział ten w zasadzie jest uzależniony wyłącznie od woli decyzji ustawodawcy. Uwzględniając fakt, że państwo (tzn. administracja rządowa) pozostawia sobie zasadniczą część kompetencji ustrojowo-organizacyjnych (np. oświata, wspieranie rodziny), organy samorządu terytorialnego wszystkich szczebli w pierwszej kolejności mają ustawowy obowiązek zapewnienia finansowania zadań własnych, co istotnie ogranicza ich samodzielność w gospodarowaniu środkami publicznymi, które mogłyby być przeznaczone na realizację zadań własnych o charakterze nieobligatoryjnym.

Do aktualnych problemów determinujących samodzielność wydatkową jednostek samorządu terytorialnego należy też zaliczyć przenoszenie lub nakładanie na organy samorządu terytorialnego obowiązku realizacji nowych zadań publicznych bez zapewnienia im środków finansowych na ich realizację. Jak oszacował Związek Miast Polskich, w ostatnich latach administracja rządowa przerzuciła na gminy blisko 60 nowych zadań bez rekompensaty finansowej, a koszt ich realizacji tylko w gminach miejskich wynosi rocznie około 8 mld zł (Poniatowicz, b.d.).

Przy rozpatrywaniu zakresu samodzielności wydatkowej jednostki samorządu terytorialnego problemem ciągle aktualnym, nierozwiązanym od wielu lat w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce, który podniesiony był już w rozdziale pierwszym monografii, jest szeroki zakres zadań zleconych przez administrację rządową. Regulacje ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁷ stanowią, że jednostki samorządu terytorialnego wykonujące zadania zlecone otrzymują z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości gwarantującej ich realizację, a kwoty dotacji oblicza się zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do ustalenia wydatków podobnego rodzaju. Regulacje prawne w tym zakresie są

¹⁶ Dz. U. z 2024 r., poz. 1530.

¹⁷ Dz. U. z 2024 r., poz. 1572.

ogólne i nieprecyzyjne, czego skutkiem jest to, że jednostki samorządu terytorialnego współfinansują zadania zlecone, mimo że regulacje prawne wskazują na pełne finansowanie zadań zleconych z budżetu państwa (szerzej: Najwyższa Izba Kontroli, 2017). Ta sytuacja w ostatnich latach w znacznym zakresie ograniczała samodzielność wydatkową jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

Analiza poziomu i struktury wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego jest niewątpliwie wskaźnikiem informującym o kierunkach i intensywności realizowanej przez gminy, powiaty, miasta na prawach powiatu i województwa polityki rozwoju społeczno-gospodarczego. Generalnie na podstawie analizy dynamiki wzrostu wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2000-2020 należy stwierdzić, że tempo wzrostu wydatków w podsektorze samorządowym było zróżnicowane (zob. tab. 4.2). Do 2005 roku obserwowano relatywnie powolny wzrost wydatków ogółem budżetów jednostek samorządu terytorialnego, a zjawisko to było częściowo rezultatem dekoniunktury gospodarczej lat 2001-2003. W kolejnych latach zanotowano znacznie wyższą dynamikę wzrostu wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego, a szczególnie dotyczyło to wydatków budżetów gmin i budżetów miast na prawach powiatu. Z kolei w latach 2021-2022 zanotowano spadek dynamiki wzrostu wydatków budżetowych tych dwóch szczebli samorządu terytorialnego, na co wpłynęły szczególnie zmiany przeprowadzone w tych latach w systemie podatkowym. W analizowanym okresie na zmiany w poziomie i strukturze wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego wpływ miało również wiele działań organów samorządu terytorialnego związanych z przeciwdziałaniem i walką z COVID-19. W tym okresie zawieszono szereg ograniczeń z zakresu obowiązujących reguł fiskalnych, co wpłynęło na politykę

Tabela 4.2. Wydatki ogółem budżetów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2000-2022

Wyszczególnienie	Wydatki ogółem budżetów jednostek samorządu terytorialnego (w mln zł)							
	2000	2001	2005	2010	2015	2020	2021	2022
JST razem	75 747	82 734	103 807	177 766	196 415	299 241	315 967	353 853
Gminy	36 211	38 568	45 838	79 741	85 944	143 717	152 789	175 501
Powiaty	12 665	14 293	13 891	23 826	23 444	32 314	34 173	40 003
Miasta na prawach powiatu	23 084	25 137	36 491	58 954	69 824	103 502	108 203	114 568
Województwa	3 787	4 737	7 588	15 245	17 203	19 708	20 802	23 781

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Raportów KRRIO, w tym Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za lata 2001-2022; Zestawień zbiorczych MF zawierających informacje z wykonania budżetów poszczególnych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków za lata 2005-2023; Roczników Statystycznych RP z 2000 i 2001 roku (GUS).

wydatkową jednostek samorządu terytorialnego. W roku 2020 gminy zanotowały wzrost wydatków budżetowych, będący wynikiem przekazywanych do gmin i powiatów środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, które w znacznym stopniu wpłynęły na poprawę płynności finansowej tych jednostek samorządu terytorialnego. W 2020 roku utrzymane zostało zjawisko mniejszej dynamiki wydatków niż dochodów – wzrost wydatków był o 2,7 punktu procentowego niższy niż dochodów.

W strukturze działowej wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w wydatki budżetowe podsektora samorządowego koncentrują się na trzech działach: oświata i wychowanie, pomoc społeczna oraz transport i łączność. Wydatki na transport i łączność znacząco wzrosły w ciągu analizowanego okresu, osiągając najwyższy poziom w 2010 roku – 17,96% i utrzymując się na stosunkowo wysokim poziomie do 2022 roku – 14,47% (zob. tab. 4.3).

Tabela 4.3. Struktura wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w podziale na działy klasyfikacji budżetowej w latach 2000-2022

Numer działu*	Nazwa działu	2000	2001	2005	2010	2015	2020	2021	2022
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	Razem	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
010	Rolnictwo i łowiectwo	2%	2%	2%	3%	2%	1%	1%	2%
600	Transport i łączność	8%	13%	14%	18%	16%	14%	14%	14%
700	Gospodarka mieszkaniowa	4%	3%	4%	3%	4%	3%	3%	3%
750	Administracja publiczna	10%	10%	10%	8%	9%	8%	8%	9%
754	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	5%	6%	2%	2%	2%	2%	2%	2%
757	Obsługa długu publicznego	1%	1%	1%	1%	1%	1%	0%	1%
851	Ochrona zdrowia	4%	4%	3%	2%	2%	2%	2%	2%
851 i 854	Oświata i wychowanie oraz edukacyjna opieka wychowawcza	38%	38%	34%	31%	33%	29%	30%	29%
852 i 853	Pomoc społeczna i polityka społeczna	11%	10%	15%	14%	14%	6%	6%	12%
900 i 400	Gospodarka komunalna i ochrona środowiska oraz wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	12%	6%	6%	6%	7%	7%	8%	7%

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
921	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	3%	3%	3%	4%	4%	3%	3%	3%
926	Kultura fizyczna	1%	1%	1%	4%	2%	2%	2%	2%
855	Rodzina	X	X	X	X	X	20%	19%	10%
Pozostałe	Pozostałe działy	2%	2%	7%	4%	4%	3%	2%	2%

* Ze względu na zmiany w klasyfikacji budżetowej dane dotyczące poszczególnych działów 801, 854, 853 nie są porównywalne na przestrzeni lat. Dlatego porównania dokonano, rozpatrując następujące działy łącznie: 801 i 854, 852 i 853 oraz 900 i 400.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Informacji MF z wykonania budżetów poszczególnych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków za lata 2005-2022; Roczników Statystycznych Rzeczypospolitej Polskiej z 2000 i 2001 roku (GUS).

W podsektorze samorządowym najwyższy udział stanowią wydatki ponoszone przez budżety gmin. W ramach wydatków budżetowych tego szczebla samorządu terytorialnego najwyższą dynamikę w latach 2000-2001 zanotowano odnośnie do wydatków budżetów gmin miejsko-wiejskich i wiejskich (zob. tab. 4.4). W strukturze wydatków budżetowych gmin wydatki bieżące stanowiły przeciętnie 80,0%, przy czym najniższy udział zanotowano w 2010 roku – 75%, a najwyższy w latach 2020-2021 – 85%.

Tabela 4.4. Wydatki ogółem budżetów gmin w latach 2000-2022 (w mln zł)

Wyszczególnienie	Wydatki ogółem budżetów gmin w latach 2000-2022 (mln zł)							
	2000	2001	2005	2010	2015	2020	2021	2022
Razem gminy	36 211	38 568	45 838	79 741	85 944	143 717	152 789	175 501
miejskie	12 938	13 695	11 059	17 984	19 252	31 994	33 572	36 405
miejsko-wiejskie	10 191	10 965	15 022	26 455	29 117	49 698	53 381	61 622
wiejskie	13 082	13 908	19 756	35 302	37 575	62 024	65 836	29

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Raportów KRRIO, w tym Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za lata 2001-2022; Zestawień zbiorczych MF zawierających informacje z wykonania budżetów poszczególnych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków za lata 2005-2023.

W grupie budżetów miast na prawach powiatu wydatki ogółem w 2000 roku wyniosły 23 084 mln zł, w 2022 roku już 114 568 mln zł (wzrost blisko 5-krotny). W wydatkach ogółem znaczny udział miały wydatki bieżące, które stanowiły 70% wydatków ogółem. Polityka wydatkowa miast na prawach powiatu w latach 2000-2022 koncentrowała się na finansowaniu usług publicznych w trzech działach: Oświata

i w wychowanie, Transport i łączność oraz Pomoc społeczna (w późniejszych latach także dział Rodzina). Wydatki na zadania w powyższych dziedzinach koncentrowały niemal 2/3 ogółu wydatków miast na prawach powiatu. Następne w kolejności działy klasyfikacji budżetowej pod względem wielkości udziału w strukturze wydatków ogółem to: Gospodarka komunalna i ochrona środowiska (ok. 7%), Administracja publiczna (6%) oraz Gospodarka mieszkaniowa (5%).

Tabela 4.5. Wydatki budżetów miast na prawach powiatu w latach 2000-2022 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2000	2001	2005	2010	2015	2020	2021	2022
Wydatki ogółem	23 084	25 137	36 491	58 954	69 824	103 502	108 203	114 568
Wydatki bieżące	19 142	21 113	30 601	45 836	56 928	88 276	92 555	97 310
Wydatki majątkowe	3 942	4 023	5 890	13 118	12 897	15 226	15 648	17 258
Udział wydatków majątkowych	17%	16%	16%	22%	18%	15%	14%	15%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Raportów KRRIO, w tym Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za lata 2001-2022; Zestawień zbiorczych MF zawierających informacje z wykonania budżetów poszczególnych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków za lata 2005-2023; Roczników Statystycznych RP z 2000 i 2001 roku (GUS).

Wydatki ogółem powiatów w latach 2000-2022 systematycznie wzrastały, zamykając się kwotą ponad 40 mld zł w ostatnim analizowanym roku. W latach 2001-2005 zaobserwowano spadek wydatków ogółem powiatów, natomiast wyraźny wzrost zanotowano w latach 2015-2020. W strukturze wydatków ogółem budżetów powiatów dominują wydatki bieżące, a udział tej grupy wydatków budżetowych utrzymywał się na poziomie powyżej 81% (zob. tab. 4.6).

Tabela 4.6. Wydatki budżetów powiatów w latach 2000-2022 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2000	2001	2005	2010	2015	2020	2021	2022
Wydatki ogółem	12 665	14 293	13 891	23 826	23 444	32 314	34 173	40 003
Wydatki bieżące	11 719	13 028	12 269	18 626	20 017	27 028	28 745	32 261
Wydatki majątkowe	946	1 265	1 622	5 201	3 427	5 286	5 428	7 743
Udział wydatków majątkowych	7%	9%	12%	22%	15%	16%	16%	19%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Raportów KRRIO, w tym Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za lata 2001-2022; Zestawień zbiorczych MF zawierających informacje z wykonania budżetów poszczególnych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków za lata 2005-2023; Roczników Statystycznych RP z 2000 i 2001 roku (GUS).

Ze względu na cele związane z realizacją polityki regionalnej i łączący się z tym inny zakres zadań samorządów województw w strukturze wydatków ogółem budżetów samorządów województw notuje się zdecydowanie wyższy, w porównaniu z innymi szczeblami samorządu terytorialnego w Polsce, udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach budżetowych ogółem. Udział ten kształtował się w 2015 roku na poziomie 45%, a w 2022 roku na poziomie 33% wydatków budżetowych ogółem (zob. tab. 4.7).

Tabela 4.7. Wydatki budżetów samorządów województw w latach 2000-2022 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2000	2001	2005	2010	2015	2020	2021	2022
Wydatki ogółem	3 787	4 737	7 588	15 245	17 203	19 708	20 802	23 781
Wydatki bieżące	2 687	3 409	4 991	9 302	9 440	12 720	13 291	15 839
Wydatki majątkowe	1 100	1 328	2 597	5 943	7 763	6 988	7 511	7 942
Udział wydatków majątkowych	29%	28%	34%	39%	45%	35%	36%	33%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Raportów KRRIO, w tym Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za lata 2001-2022.

Na podstawie przeprowadzonej analizy poziomu i struktury wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli (z wyłączeniem budżetów samorządów województw) w latach 2000-2022 należy zwrócić szczególną uwagę na wysoki – i wciąż wzrastający w ostatnich latach – udział wydatków bieżących w strukturze wydatków ogółem. Sytuacja ta w znacznym stopniu ogranicza samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego, a jednocześnie istotnie zmniejsza możliwości realizacji inwestycji, co szczególnie dotyczy w ostatnich latach miast na prawach powiatu.

4.3. Współczesne wyzwania dla polityki wydatkowej jednostki samorządu terytorialnego

Dynamika współcześnie zachodzących procesów ekonomicznych i społecznych sprawia, że przed polityką wydatkową prowadzoną przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego jest szereg wyzwań. Do podstawowych zaliczyć należy potrzebę modyfikacji celów polityki wydatkowej polegającą na szerszym niż dotychczas uwzględnianiu celów odpowiedzialnego rozwoju oraz przenikaniu do procesów rozdysponowania środków publicznych w podsektorze samorządowym

idei trwałego, samopodtrzymującego się rozwoju ekologiczno-społeczno-gospodarczego, a w szczególności prośrodowiskowego zakresu finansowania inwestycji publicznych oraz bieżących potrzeb lokalnych definiowanych w kontekście szeroko rozumianej polityki klimatycznej związanej z ograniczaniem emisji gazów cieplarnianych (Rogall, 2010). Te idee wymagać będą wypracowania – w podsektorze samorządowym, ale też w instytucjach kontroli i nadzoru nad gospodarką finansową jednostki samorządu terytorialnego – metod wymiarowej analizy procesów związanych z rozdysponowaniem środków publicznych. Podstawowymi elementami przy prowadzeniu tych wielowymiarowych analiz, proponowanymi w literaturze przedmiotu (szerzej: Budzeń i in., 2024), jest Indeks Zielonych Finansów Samorządowych oraz wskaźniki finansowe i wskaźniki wynikowe (niefinansowe) zielonych finansów samorządowych, które mają umożliwiać ocenę zaangażowania wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w realizację zielonych inwestycji. Podkreśla się, że do głównych korzyści „zazielenienia” wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego dla władz samorządowych zalicza się efektywniejsze wydatkowanie środków publicznych na inwestycje, większą efektywność zarządzania lokalnymi (regionalnymi) zasobami naturalnymi, poprawę w zakresie przeciwdziałania lokalnym kryzysom środowiskowym i skuteczności zarządzania nimi, polepszenie wiedzy i świadomości społeczności lokalnych co do zadań władz samorządowych w zakresie ochrony środowiska i włączenie się w ich realizację.

Do kluczowych wyzwań dla polityki wydatkowej jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć też należy potrzebę rozwijania i poszerzania przez władze samorządowe transparentności tej polityki. Często organy samorządu terytorialnego utożsamiają procedurę planowania wydatków budżetowych z rutynowymi, standardowymi pracami o charakterze ewidencyjno-rachunkowym. Oprócz tych elementów tej procedury, prowadzonej zgodnie z ustawowymi wymogami, w coraz większym stopniu pojawia się potrzeba inspirowania i podejmowania przez organy samorządu terytorialnego procedur związanych z prowadzeniem dialogu i szerokiej komunikacji władz samorządowych z różnymi podmiotami i instytucjami działającymi w gminie (regionie). Zasadność owych debat i dyskusji w sprawach polityki wydatkowej na poziomie lokalnym (regionalnym) w Polsce jest tym większa, że świadomość obywatelska na temat źródeł finansowania wydatków budżetowych na poziomie lokalnym (regionalnym) w Polsce jest na bardzo niskim poziomie. Proces konstruowania projektu uchwały budżetowej czy też wieloletniego planu inwestycyjnego, oparty na partycypacji obywatelskiej w gminie (regionie), stwarza możliwości podejmowania skutecznych działań sprzyjających racjonalnemu wydatkowaniu środków publicznych i to zarówno pod względem koncentracji wydatków majątkowych na wybranych celach strategicznych gminy (powiatu, województwa), jak i z punktu widzenia oszczędności wydatków bieżących.

Wdrażanie przez organy samorządu terytorialnego idei transparentności i przejrzystości wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego nie może się sprowadzać do tzw. budżetów partycypacyjnych, które przeciętnie obejmują znikomy udział wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W warunkach gdy paradygmat samorządności terytorialnej oparty jest na partycypacji obywatelskiej i kolegialności decyzji, mieszkańcy wspólnoty samorządowej i środowiska zawodowe funkcjonujące w obrębie danej jednostki podziału administracyjnego kraju powinny mieć zagwarantowane przez organy samorządu terytorialnego pełny dostęp do informacji na temat kluczowych problemów polityki wydatkowej gminy, powiatu, województwa (problem statystyki publicznej w podsektorze samorządowym), ale także realną możliwość bezpośredniej partycypacji w procesach decyzyjnych dotyczących wydatkowania środków publicznych w danej gminie (powiecie, województwie).

Wyzwaniem dla polityki wydatkowej jednostki samorządu terytorialnego jest też potrzeba zrewidowania podejścia do wieloletniego planowania finansowego. Przesądza o tym rosnąca potrzeba realnego i skutecznego przewidywania przyszłości dotyczącej zjawisk i procesów związanych z wydatkowaniem publicznych środków finansowych, przewidywania procesów o charakterze makroekonomicznym, społecznym i ekologicznym, jak też zmian w funkcjonowaniu jednostek organizacyjnych gminy (powiatu, województwa), które łącznie w istotny wielopłaszczyznowy sposób będą wpływać na przyszłą sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego. Doświadczenia ostatnich kilku lat związane z ustawowym obowiązkiem opracowywania i uchwalania przez organy samorządu terytorialnego wieloletniej prognozy finansowej zawierającej między innymi poszczególne kategorie wydatków bieżących i majątkowych, wyniku budżetu, wielkości zadłużenia, kosztów obsługi długu wskazują, że idea wieloletniego planowania finansowego w podsektorze samorządowym została wypaczona. Planowanie szczegółów dotyczących polityki wydatkowej jednostki samorządu terytorialnego w długim horyzoncie czasowym trudno uznać za skuteczny instrument zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego. Zasadne wydaje się wprowadzenie zmian w ustawie o finansach publicznych polegających na odejściu od przyjmowania przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego dwóch różnych uchwał (uchwały budżetowej i uchwały dotyczącej wieloletniej prognozy finansowej) i przyjęciu rozwiązania, które zakłada, że podstawą formalnoprawną w realizacji m.in. polityki wydatkowej jednostki samorządu terytorialnego jest dokument zawierający budżet na dany rok i założenia budżetowe na kolejne 2 lata.

Kolejnym wyzwaniem dla polityki wydatkowej jednostki samorządu terytorialnego – o charakterze zewnętrznym, gdyż wymaga uwzględnienia w regulacjach dotyczących funkcjonowania systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – jest potrzeba zweryfikowania i uporządkowania w relacjach fiskalnych

państwo–samorząd terytorialny, podziału zadań publicznych pomiędzy administracją rządową a administracją samorządową. Dokonywane w ostatnich latach poprawki i uzupełnienia do przepisów regulujących system finansów jednostek terytorialnych w Polsce były przejawem nierespektowania przejrzystości, adekwatności i samodzielności wydatkowej jako podstawowych zasad organizacji systemu finansów samorządu terytorialnego. Administracja rządowa zleca administracji samorządowej do realizacji wiele zadań publicznych (m.in. sprawy obywatelskie, porządek publiczny, pomoc społeczną), które w znacznej części finansowane są nie z dotacji celowych, lecz z dochodów własnych. Stąd też dla polityki wydatkowej jednostki samorządu terytorialnego współcześnie ważne jest wypracowanie i przyjęcie regulacji formalnoprawnych, które przyczynią się do znacznego ograniczenia zakresu zadań zleconych i przekazania ich gminom, powiatom jako zadań własnych i uporządkowania, zgodnie z zasadą adekwatności, procedur i zasad ustalania i przekazywania do budżetów jednostek samorządu terytorialnego dochodów budżetowych. Takie rozwiązania przyczyniać się będą do porządkowania układu instytucjonalnego, racjonalizacji struktur organizacyjnych odpowiedzialnych za organizowanie, udostępnianie i finansowanie dóbr publicznych oraz do poprawy efektywności polityki wydatkowej jednostki samorządu terytorialnego.

Wyzwaniem dla polityki wydatkowej poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego jest potrzeba usprawnienia przez władze samorządowe procedury budżetowej poprzez prowadzenie dialogu i szerokiej komunikacji władz samorządowych z członkami społeczności lokalnych (regionalnych) na wczesnym etapie prac nad budżetem jednostki samorządu terytorialnego. Porozumienia władz samorządowych z członkami wspólnot lokalnych (regionalnych) nie zastąpią rutynowych posiedzeń komisji budżetowych. Zasadność owych debat i dyskusji w sprawach dotyczących polityki wydatkowej i finansowania określonych inwestycji na poziomie lokalnym i regionalnym w Polsce jest tym większa, że po 35 latach funkcjonowania zreaktywowanego samorządu terytorialnego w Polsce świadomość obywatelska na temat źródeł finansowania wydatków jednostek samorządu terytorialnego czy ogólnego systemu finansów samorządu terytorialnego wciąż jest na bardzo niskim poziomie. W warunkach dialogu i szerokiej komunikacji władz samorządowych kontrakt pomiędzy podatnikami mieszkającymi i prowadzącymi działalność gospodarczą w danej jednostce podziału administracyjnego kraju a władzami samorządowymi w sprawie zakresu i zasad finansowania wydatków związanych z osiąganiem strategicznych, priorytetowych celów rozwoju gminy (regionu) łatwiej zawierać na poziomie lokalnym (regionalnym). Proces wypracowywania decyzji o zakresie i strukturze finansowania określonych potrzeb bieżących i inwestycji, oparty na szerokiej komunikacji władz samorządowych z różnymi podmiotami i instytucjami działającymi w gminie (regionie), stwarza możliwości podejmowania skutecznych działań sprzyjających racjonalnemu gospodarowaniu środkami publicznymi, i to zarówno pod względem

koncentracji wydatków majątkowych na wybranych celach strategicznych gminy (powiatu, województwa), jak i z punktu widzenia oszczędności wydatków bieżących.

Wyzwaniem dla polityki wydatkowej jednostki samorządu terytorialnego jest także potrzeba zmodyfikowania i uwspółcześniania zadaniowego planu wydatków budżetowych (zastosowania m.in. wskaźników „zazielenienia” finansów danej jednostki samorządu terytorialnego samorządu). Podstawowe znaczenie dla zadaniowego planowania wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego ma dobór mierników i wskaźników dla poszczególnych instytucji sektora samorządowego. Mogą to być mierniki ilościowe (określające w jednostkach fizycznych rozmiary wykonywanych zadań), mierniki jakości, wskaźniki efektu (pokazujące bezpośrednie i pośrednie skutki realizacji zadań publicznych), jak również wskaźniki kosztu wiążące wydatki na wykonanie zadania ze wskaźnikami efektu (szerzej: Misiąg, 2005, s. 159). Mierniki te mają dostarczać władzom samorządowym i członkom wspólnot lokalnych (regionalnych) informacji o stopniu osiągnięcia celów strategicznych gminy (regionu), a informacje te wykorzystywane powinny być do poprawy zarządzania gminą (regionem), do zwiększenia rozliczalności poszczególnych jednostek organizacyjnych gminy (powiatu, województwa) oraz porównywania kosztów wykonania projektowanych do wykonania zadań publicznych. W odróżnieniu od tradycyjnego podejścia do prac nad planem wydatków, w którym poszczególne wydziały (departamenty) urzędu jednostki samorządu terytorialnego ubiegają się o jak najwyższe limity wydatków, które mają być poniesione w kolejnym roku budżetowym, zadaniowe planowanie wydatków budżetowych jest narzędziem wstępnej analizy zasadności i skuteczności użycia środków publicznych. Przy jasno i precyzyjnie określonym celu wraz z miernikami stopnia jego osiągnięcia pojawia się możliwość oceny stopnia, w jakim uda się osiągnąć założony cel. Mierzenie efektów planowanych do realizacji przez władze samorządowe zadań publicznych z kosztami ich wykonania staje się podstawą racjonalizowania polityki wydatkowej jednostki samorządu terytorialnego.

Organy samorządu terytorialnego, dostrzegając celowość i korzyści wdrażania planu wydatków budżetowych w układzie zadaniowym, przyjmują założenie, że podstawą wdrażania planu jest precyzyjne sformułowanie zadań budżetowych, których interpretacja nie jest identyczna z tą występującą w ustawach o samorządzie (gminnym, powiatowym, wojewódzkim). Zadanie budżetowe, będące elementarną jednostką w strukturze planu wydatków w układzie zadaniowym, ma określone ilościowo i jakościowo cel, produkt, koszt wykonania oraz wskaźniki efektywnościowe. Organy samorządu terytorialnego, po przyjęciu celów i priorytetów działania gminy (powiatu, województwa) na kolejne lata, dokonują ich podziału na elementarne – w miarę jednorodne – zadania budżetowe, wyodrębniając:

- zadania bezpośrednie, przez których realizację udostępniane są wspólnocie samorządowej dobra publiczne,

- zadania pośrednie, których realizacja jest warunkiem wykonania zadań bezpośrednich (np. liczba etatów w administracji umożliwiające osiągnięcie określonego celu).

Jednostka samorządu terytorialnego, podejmując działania polegające na wdrażaniu wydatków budżetowych w układzie zadaniowym, zakłada, że działania te sprzyjają przejrzystości gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, obiektywizacji zasad finansowania działań poszczególnych jednostek organizacyjnych gminy (powiatu, województwa) oraz dostarczaniu i weryfikowaniu istotnych informacji na temat poziomu i struktury kosztów zadań budżetowych i na temat stopnia realizacji strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego. Wdrażanie przez organy samorządu terytorialnego wydatków budżetowych w układzie zadaniowym wiąże się zatem z potrzebą zidentyfikowania przewidywanych łącznych kosztów (bezpośrednie + pośrednie) zadań budżetowych w powiązaniu z projektowanymi zmianami w zakresie udostępniania przez jednostki samorządu terytorialnego usług publicznych oraz ich wielowariantowego rozpatrywania przed podjęciem decyzji o wyborze projektowanych zadań do realizacji.

Wydatki budżetowe jednostki samorządu terytorialnego wykazane w układzie zadaniowym znacznie lepiej niż tradycyjna uchwała budżetowa pełnią funkcję narzędzia zarządzania jednostką samorządu terytorialnego i narzędzia komunikacji z mieszkańcami. Wydatki budżetowe w układzie zadań dostarczają informacji o kosztach i wskaźnikach ekonomicznych poszczególnych dóbr i usług publicznych oraz społecznych finansowanych z budżetu, jak również sprzyjają rozwijaniu jawności gospodarowania środkami publicznymi, co ma istotne znaczenie dla rozwijania poczucia tożsamości lokalnej i regionalnej.

Współcześnie przed polityką wydatkową poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego stoją trudne do rozwiązania problemy i zadania. Są to wyzwania, z jednej strony, o charakterze zewnętrznym, generalnie niezależnym od organów samorządu terytorialnego, a z drugiej strony – o charakterze wewnętrznym, dotyczące działań organów samorządu terytorialnego związanych z poszukiwaniem rozwiązań sprzyjających efektywności i skuteczności działania instytucji podsektora samorządowego. Uświadomienie sobie tych wyzwań, zwłaszcza związanych z nowym podejściem do budżetowania publicznego, określanego mianem zielonego budżetowania (*green budgeting*), narastającymi dysproporcjami rozwojowymi wewnątrz województw, dysfunkcjami w podziale zadań publicznych pomiędzy administracją rządową a poszczególnymi szczeblami administracji samorządowej, jest jednym z podstawowych warunków przygotowania i wprowadzania zmian w regulacjach dotyczących systemu finansów samorządu terytorialnego w Polsce.

Bibliografia

- Arvate, P., Mattos, E. i Rocha, F. (2015). Conditional versus Unconditional Grants and Local Public Spending in Brazilian Municipalities. *Rede de Economia Aplicada Working Paper*, (77), 1-43.
- Banaszewska, M. (2022). *Dochody własne w systemie finansowania gmin. Determinanty i implikacje*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
- Banaszewska, M., Kańduła, S. i Przybylska J. (2020). *Finanse samorządu terytorialnego. Ujęcie praktyczne*. CeDeWu.
- Bem, A., Bernardelli, M., Etel, L., Felis, P., Kowalska, M., Makowska, A., Malinowska-Misiąg, E., Olejniczak, J., Otczyk, G. i Patrzalek, L. (2024). *Jak zwiększyć samodzielność finansową samorządu? Podatek od nieruchomości – stan obecny i propozycje zmian*. Fundacja im. Stefana Batorego.
- Bergvall, D., Charbit, C., Kraan, D.-J. i Merk, O. (2006). Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending. *OECD Working Paper*, (3).
- Bird, R. M. (2006). Local Business Taxes. W: R. M. Bird, F. Vaillancourt (red.), *Perspectives on Fiscal Federalism*. World Bank.
- Blöchliger, H. (2013). Measuring Decentralisation: The OECD Fiscal Decentralisation Database. W: J. Kim, J. Lotz, H. Blöchliger (red.), *Measuring Fiscal Decentralisation: Concepts and Policies*. OECD Publishing.
- Blöchliger, H. (red.). (2013). *Fiscal Federalism 2014: Making Decentralisation Work*. OECD. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204577-en>
- Boadway, R. (2011, 15 czerwca). *Fiscal Federalism an Overview*. International Seminar “The Sustainability of Public Finances in Belgium: Regional, National and EU Perspectives”. Brussels.
- Boadway, R. i Shah, A. (red.). (2006). *Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice*. The World Bank.
- Buchanan, J. M. (1960). The Theory of Public Finance. *Southern Economic Journal*, 26(3), 234-238.
- Budzeń, D., Marchewka-Bartkowiak, K. i Spychała, D. (2024). Zielone finanse samorządowe. W: *Zielone finanse w Polsce*. UNGC.
- Bywalec, G. (2007). Problemy pomiaru decentralizacji finansów publicznych. *Samorząd Terytorialny*, (12), 32-40.
- Chojna-Duch, E. (2004). *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*. LexisNexis.
- Dahlby, B. (1996). Fiscal Externalities and the Design of Intergovernmental Grants. *International Tax and Public Policy*, 3(3).
- Denek, E. (2000). Ustrojowe i ekonomiczne podstawy działania samorządu gminnego. W: E. Denek (red.), *Usługi bankowe dla samorządu terytorialnego*. Biblioteka Menedżera i Bankowca.
- Denek, E. (2001). Płaszczyzny rozpatrywania samodzielności samorządu terytorialnego. W: E. Denek (red.), *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce. Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu*, (7). Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607)
- Encyklopedia powszechna PWN*. (1983). T. 1. PWN.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego (EKSŁ), sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.)
- Felis, P. i Malinowska-Misiąg, E. (red.). (2020). *Planowanie dochodów z podatków lokalnych w Polsce*. Oficyna Wydawnicza SGH.

- Felis, P., Patrzalek, L., Bem, A., Bernardelli, M., Malinowska-Misiąg, E., Olejniczak, J. i Kowalska, M. (2023). *Opodatkowanie nieruchomości w Polsce na tle wybranych państw Europy Środkowo-Wschodniej. Koncepcja przekształceń*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Filipiak, B., Kańduła, S., Mazur, S., Patrzalek, L., Piszczek, M., Poniatowicz, M., Sołtyk, P. i Surówka, K. (2024, luty). *Reforma systemu finansów samorządu terytorialnego w Polsce – najważniejsze postulaty i rekomendacje*. Opinie i Ekspertyzy. Kancelaria Senatu.
- Flejterski, S. i Ziolo, M. (2008). Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny. *Studia Regionalne i Lokalne*, 3(33).
- Gajl, N. (1993). *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*. PWE.
- Galiński, P. (2021). *Zagrożenie fiskalne jednostek samorządu terytorialnego. Uwarunkowania, pomiar, ograniczanie*. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Gałęcka, M. i Patrzalek, L. (2024). Samorząd terytorialny w oczekiwaniu na zmiany. *Gazeta Bankowa*, 4(1276), 22-27.
- Getten, V. V. (2008). Le pouvoir de dépenser et au Canada: gage d'efficacité ou entorse au fédéralisme. *Revue Belge de Droit Constitutionnel*, (4).
- Glumińska-Pawlic, J. (2003). *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Gorgol, A. (2006). Kontrowersyjne aspekty dochodów jednostek samorządu terytorialnego z udziałów we wpływach z podatków dochodowych. W: E. Chojna-Duch (red.), *Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i innych krajach UE*. Uniwersytet Warszawski.
- Guengant, A. i Josselin, J. M. (2006). Réforme constitutionnelle des finances locales: quels sens donner au principe d'égalité. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, (5).
- Guziejewska, B. (2005). Kontrowersje w ocenie samodzielności finansowej samorządu terytorialnego. *Samorząd Terytorialny*, (5).
- Guziejewska, B. (2006). Pionowa i pozioma nierównowaga fiskalna w warunkach polskiej decentralizacji. *Samorząd Terytorialny*, (9), 5-9.
- Guziejewska, B. (2008). *Zewnętrzne źródła finansowania samorządu terytorialnego. Teoria a praktyka*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Guziejewska, B. (2016). Decentralizacja fiskalna – dobre praktyki a doświadczenia polskie. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, (267).
- Guziejewska, B. (2022). *Decentralizacja fiskalna jako ograniczenie zjawiska Lewiatana*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Izdebski, H. (2013). Funkcjonowanie instytucji wpłat na subwencję ogólną („janosikowe”) z punktu widzenia finansów m.st. Warszawy i województwa mazowieckiego. *Samorząd Terytorialny*, (11), 5-16.
- Kańduła, S. (2003). *Samodzielność finansowa samorządu gminnego w Polsce po 1993 roku*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Kańduła, S. (2015). Dyskusja na temat zasadności poziomej redystrybucji dochodów między jednostkami samorządu terytorialnego. *Studia Regionalne i Lokalne*, 3(61), 112-114.
- Kańduła, S. (2017). *Mechanizmy wyrównywania fiskalnego. Studium empiryczne gmin w Polsce w latach 2004-2014*. Wydawnictwo UEW.
- Kim, J. (2015). *The Role of Intergovernmental Fiscal Institutions of Intergovernmental Fiscal Relations: Challenges Ahead* (s. 11-26). OECD Publishing.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483)
- Kornberger-Sokołowska, E. (2001). *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego* (s. 11-15). Liber.
- Kornberger-Sokołowska, E. (2013). *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*. LexisNexis.
- Kosek-Wojnar, M. i Surówka, K. (2007). *Podstawy finansowania samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Naukowe PWN.

- Kotlińska, J. (2009). Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, (3), 143-161.
- Kurowski, L., Ruśkowski, E. i Sochacka-Krysiak, H. (2000). *Kontrola finansowa w sektorze publicznym*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Łukomska, J. i Swianiewicz, P. (2015). *Polityka podatkowa władz lokalnych w Polsce*. Raport z badań NCN (s. 69-72). Minicipium.
- Markowska-Bzducha, E. (2005). *Samodzielność finansowania polskich gmin* (s. 8-18). Wydawnictwo Politechniki Radomskiej.
- Martinez-Vazquez, J. (2008). Revenue Assignment in the Practice of Fiscal Decentralization. W: N. Bosch, J. M. Durán (red.), *Fiscal Federalism and political Decentralization. Lessons from Spain, Germany and Canada*. Edgar Publishing Limited.
- Martinez-Vazquez, J. i Timofeev, A. (2009). *Decentralization Measures Revisited. International Center for Public Policy Working Paper Series, at AYSPS, GSU Paper 0913*. International Center for Public Policy. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Miemiec, W. (2011). Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego. W: R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska, *Prawo finansowe*. Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.
- Miemiec, W. (2013). Pojęcie samodzielności finansowej jednostki samorządu terytorialnego. W: W. Miemiec, K. Sawicka, M. Miemiec (red.), *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*. Wolters Kluwer.
- Miemiec, W., Sawicka, K. i Miemiec, M. (2013). *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*. Wolters Kluwer.
- Misiąg, W. (2005). Mierzenie zadań publicznych jako podstawa planowania budżetowego. W: J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc (red.), *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*. Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej.
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. McGraw-Hill.
- Musgrave, R. A. i Musgrave, P. B. (1984). *Public Finance in the Theory and Practice* (s. 7-16). McGraw-Hill Book Company.
- Najwyższa Izba Kontroli. (2017). *Dotowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami*.
- Najwyższa Izba Kontroli. (2024). *Prawidłowość zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego finansowania zadań publicznych. Wystąpienie pokontrolne NIK*.
- Oates, W. E. (2006). *On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization* (IFIR Working Paper No. 2006-05).
- OECD. (2020). *Revenue Statistics 2020*.
- Ofiarski, Z. (2002). *Subwencje i dotacje jednostek samorządu terytorialnego*. Difin.
- Oświadczenie rządowe z 14 lipca 1994 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (Dz. U. Nr 124, poz. 608)
- Owsiak, S. (2005). *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Owsiak, S. (2009). Sanacyjna funkcja finansów publicznych. W: S. Wieteska, M. Wypych (red.), *Poszukiwania efektywności finansów publicznych* (s. 32-37). Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Patrzalek, L. (1994). Cele polityki podatkowej gminy. *Samorząd Terytorialny*, (12).
- Patrzalek, L. (1997). Polityka wewnątrzregionalna – przesłanki, uwarunkowania, cechy. *Samorząd Terytorialny*, (1-2).
- Patrzalek, L. (2010). *Finanse samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Patrzalek, L. (2019). *Finanse samorządu regionalnego we wspieraniu rozwoju regionu*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

- Patrzalek, L., Poniatowicz, M., Guziejewska, B. i Kańduła, S. (2019). *Nierówności fiskalne w samorządzie terytorialnym*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Patrzalek, L., Poniatowicz, M., Guziejewska, B. i Kańduła, S. (2022). *Od rozwoju do erozji finansów samorządu terytorialnego w Polsce*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Piketty, T. (2005). *Ekonomia nierówności*. Wyd. Krytyki Politycznej.
- Piotrowska-Marczak, K. (2009). *Federalizm fiskalny* (s. 7-22). Difin.
- Poniatowicz, M. (2005). *Dług publiczny w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie miast na prawach powiatu*. Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
- Poniatowicz, M. (2018). *Koncepcja federalizmu fiskalnego w systemie finansów samorządu terytorialnego* (s. 45-55). CeDeWu.
- Poniatowicz, M. (b.d.). *Realizacja nowych zadań kosztuje samorządy rocznie ponad 8 mld zł*. Pobrano z <https://www.obserwatorfinansowy.pl>
- Postuła, M. (2023). Zielone finanse w polskich jednostkach samorządu terytorialnego na tle Unii Europejskiej. W: *Finanse samorządu terytorialnego*. PAN.
- Rogall, H. (2010). *Ekonomia zrównoważonego rozwoju*. Zysk i S-ka.
- Romer, P. M. (1994). The Origins of Endogenous Growth. *Journal of Economic Perspectives*, (8), 3-22.
- Ruśkowski, E. (2006). *Finanse lokalne w dobie akcesji*. ABC.
- Shah, A. (1994). *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*. The World Bank.
- Słownik języka polskiego PAN*. (1966). T. VIII.
- Stavvett, D. A. (1980). On the Method of Taxation and the Provision of Local Public Goods. *American Economic Review*, (3), 380-383.
- Stiglitz, J. E. (2004). *Ekonomia sektora publicznego*. PWN.
- Stiglitz, J. E. (2005). *Globalizacja*. PWN.
- Surówka, K. (2013). *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego*. PWE.
- Swianiewicz, P. (2003). Transfery z budżetu państwa dla samorządów lokalnych. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1(11).
- Swianiewicz, P. (2004). *Finanse lokalne – teoria i praktyka*. Municipium SA.
- Śmiechowicz, J. (2021). Subwencja i dotacje z budżetu państwa – funkcje, zasady przyznawania oraz rola w tworzeniu dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. *Studia BAS* 4(68), 41-66. <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.35>
- Uchwała nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (M. P. Nr 662 ze zm.)
- Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 1992 r. Nr 85, poz. 428 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego (Dz. U. Nr 98, poz. 873, z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966)
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240)
- Ustawa z dnia 19 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r., poz. 2338)
- Walasik, A. (2006). Decentralizacja alokacyjnej funkcji finansów publicznych. W: A. Pomorska (red.), *Finanse publiczne* (s. 32-40). Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.
- Wójtowicz, K. (2013). Udziały samorządów w podatkach państwowych – własne czy obce źródło dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Dylematy teorii a praktyka budżetowa wybranych państw. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (306).
- Wyszkowska, D. (2017). Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego – Polska na tle wybranych krajów Unii Europejskiej. *Annales Universitatis Marie Curie-Skłodowska, Sectio H-Oeconomia*, (5).

Spis tabel

1.1. Udział wydatków sektora <i>local government</i> (gminnego) w wydatkach sektora <i>general government</i> w wybranych krajach OECD w latach 2010-2018	17
1.2. Dochody budżetów podsektora samorządowego w relacji do PKB w latach 1999-2022 (w %)	45
1.3. Dochody ogółem budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2022	46
1.4. Struktura dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w wybranych latach 2000-2022.....	47
1.5. Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego w relacji do PKB w latach 1999-2022.....	49
1.6. Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego w wybranych latach 2000-2022	50
1.7. Struktura działowa wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2022 w podziale na działy klasyfikacji budżetowej	52
1.8. Dochody z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych w budżetach wybranych miast na prawach powiatu w latach 2018-2022	54
1.9. Dochody z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych w budżetach wybranych miast na prawach powiatu w latach 2018-2022	55
2.1. Udział dochodów podatkowych sektora samorządowego w dochodach podatkowych ogółem w 2018 roku (w %)	65
2.2. Podział podatków i opłat między szczeble władzy publicznej	66
2.3. Zakres realizacji funkcji podatkowych samorządowych w Polsce	67
3.1. Struktura dochodów bieżących budżetów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w 2022 roku (w %)	102
3.2. Część regionalna subwencji ogólnej przekazywana z budżetu państwa do budżetów samorządów województw w latach 2019-2023 (w mln zł)	111
4.1. Struktura wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 2022 roku	118
4.2. Wydatki ogółem budżetów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2000-2022.....	123

4.3. Struktura wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego w podziale na działy klasyfikacji budżetowej w latach 2000-2022	124
4.4. Wydatki ogółem budżetów gmin w latach 2000-2022 (w mln zł)	125
4.5. Wydatki budżetów miast na prawach powiatu w latach 2000-2022 (w mln zł).....	126
4.6. Wydatki budżetów powiatów w latach 2000-2022 (w mln zł).....	126
4.7. Wydatki budżetów samorządów województw w latach 2000-2022 (w mln zł).....	127