

Katarzyna Peter-Bombik

Uniwersytet Jagielloński

EWOLUCJA SYSTEMU ZASILANIA FINANSOWEGO JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

Samorząd terytorialny w Polsce funkcjonuje już, najpierw w postaci jedno-, a później trójszczeblowej, przeszło 15 lat. Nie jest to długi okres, jeżeli chodzi o rozwój podstawowych instytucji państwa demokratycznego, wydaje się jednak możliwe podjęcie próby pewnego podsumowania działalności tego samorządu. Dziedziną działalności, która często postrzegana jest jako podstawowa determinanta faktycznej samorządności i wyznacznik samodzielności poszczególnych jednostek, jest płaszczyzna finansowa.

Określana mianem „konstytucji samorządu terytorialnego”, Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (EKST), formułując postulaty dotyczące zasad funkcjonowania systemów finansowych na szczeblach samorządowych, kładzie nacisk przede wszystkim na zasadę adekwatności¹. Potrzeba dostosowania wielkości środków finansowych będących w dyspozycji samorządu do zakresu realizowanych przez ten samorząd zadań – zarówno pod względem merytorycznym, jak i siły oddziaływania – wydaje się mieć znaczenie podstawowe. Mniejszą wagę przywiązuje się – mimo postulatów dotyczących charakteru środków – do poziomu, w jakim wydatki samorządu terytorialnego finansowane są poprzez dochody o charakterze własnym oraz dochody zewnętrzne o charakterze zasilającym. Zasada adekwatności nie ingeruje bowiem bezpośrednio w strukturę źródeł dochodowych, ale wskazuje na konieczność takiego ukształtowania tych źródeł, aby w efekcie uzyskane z nich środki pozwoliły samorządom realizować określone zadania [5, s. 7].

¹ „Wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub przez prawo” – art. 9 pkt. 2 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku (DzU 1994, nr 124, poz. 607).

Typologia poszczególnych elementów systemu zasilania polskich gmin stosunkowo długo czekała na regulacje ustawowe, w związku z czym w początkowym okresie (zwłaszcza dla celów sprawozdawczych) wyróżniano zasadniczo cztery kategorie dochodowe, a mianowicie dochody własne, udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa², subwencje (w różnych okresach czasu występujące w różnej postaci) oraz dotacje celowe. Wiążąca kategoryzacja dochodów jednostek samorządu terytorialnego pojawiła się dopiero w roku 1997, kiedy to ustawodawca wprowadził do ustawy zasadniczej katalog dochodów obejmujący dochody własne, subwencje i dotacje celowe [4, art. 167]. Niestety, podział ten ma pewne ograniczenia. Po pierwsze, wprowadzenie katalogu zamkniętego podzieliło wszystkie faktyczne i potencjalne dochody generowane przez jednostki samorządu terytorialnego na trzy grupy wykazujące daleko idącą odmienność, która jednak jest i była podkreślana tylko w odniesieniu do dwóch kategorii dochodowych (subwencje i dotacje). W rezultacie w znaczny sposób zwiększała się grupa dochodów określonych w Konstytucji mianem dochodów własnych. Jednocześnie warto zauważyć, iż ustawodawca, wprowadzając do ustawy zasadniczej termin „dochody własne”, nigdzie owego pojęcia nie zdefiniował. Praktycznie dopiero ustawa z roku 2004 [9] wprowadziła katalogi dochodów własnych właściwych dla jednostek poszczególnych szczebli. Brak wyraźnego zdefiniowania kategorii w okresie wcześniejszym skutkowało obejmowaniem przez nią wszystkich dochodów niebędących subwencjami bądź dotacjami z budżetu państw, co tworzyło swoisty paradoks. Z jednej strony dochody własne – na co wskazuje zarówno literatura przedmiotu, jak i praktyczne doświadczenia wielu państw – mogą i powinny być traktowane jako wyznacznik samodzielności samorządu. W ich przypadku zasadniczą rolę powinny odgrywać możliwości władz lokalnych w zakresie kształtowania wielkości i wywierania wpływu na ich konstrukcję. Dochody własne można zdefiniować jako dochody płynące z własnej działalności organów lokalnych czy też dochody powiązane z budżetami lokalnymi w sposób trwały, bez większych ograniczeń ze strony państwa (por. [1]). Znaczny udział tych dochodów w dochodach ogółem oceniany jest jako wyraz niezależnienia od władz centralnych i przesłanka do prowadzenia własnej, niezależnej polityki o charakterze lokalnym bądź regionalnym. Z drugiej jednak strony – na co wskazywała rzeczywistość polska – wolumen dochodów własnych często był w sposób sztuczny zawyżany. Do kategorii tej nie zalicza się bowiem dochodów spełniających określone cechy, lecz dochody, które nie wykazują cech właściwych pozostałym kategoriom dochodów, czyli subwencjom ogólnym i dotacjom celowym. Warto zwrócić uwagę na to, że wprowadzenie do katalogu dochodów kategorii „inne dochody” w pewien sposób uporządkowałoby sytuację³.

² W późniejszym okresie udziały w podatkach dochodowych stanowiących dochód budżetu państwa zostały one włączone do kategorii dochodów własnych, w związku z czym dla większej przejrzystości w niniejszym opracowaniu będą prezentowane łącznie z dochodami własnymi.

³ Jest to o tyle istotne, iż od przeszło dwóch lat Polska funkcjonuje w strukturach Unii Europejskiej, w efekcie czego polskie samorządy mogą korzystać ze środków, których zakwalifikowanie – przy istniejącym podziale – do kategorii innej niż dochody własne, mimo, że tymi dochodami nie są, praktycznie nie jest możliwe.

Drugim podstawowym zastrzeżeniem, jakie można zgłosić wobec konstytucyjnego katalogu dochodów samorządowych, jest – co w dużym stopniu wiąże się z powyższym – wprowadzenie kategorii „dotacji z budżetu państwa”. Oczywiście za bezsporny należy uznać fakt, że znaczna część środków dotacyjnych postawionych do dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego pochodzi z budżetu państwa. Niemniej warto zauważyć, że samorządy w coraz większym stopniu zaczynają korzystać z dotacji pochodzących z innych źródeł, które – zgodnie z literą prawa – dotacjami z budżetu państwa z pewnością nie są. Kwestię tę, podobnie jak katalog dochodów własnych, stara się regulować ustawa z roku 2004, która dopuszcza możliwość istnienia innych dochodów w postaci m.in. środków z budżetu Unii Europejskiej [9, art. 3].

Analiza systemu zasilania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w ciągu ostatnich piętnastu lat pozwala określić podstawowe kierunki zmian, które nastąpiły w tym okresie. Trudno mówić o zmianach rewolucyjnych, bo takich nie było, wskazać można raczej na swoistą ewolucję, niekoniecznie jednak sprzyjającą rozwojowi samodzielności poszczególnych jednostek i szczebli. Idea reaktywowania samorządu opierała się bowiem na przekazaniu władzom lokalnym znacznych kompetencji i stworzenia warunków samodzielnego działania.

Analizując po kolei, warto najpierw zwrócić uwagę na okres 1991-1998, kiedy to w Polsce został zorganizowany jednoshczeblowy samorząd. Podstawy prawne funkcjonowania systemu zasilania finansowego gmin wynikały z kilku podstawowych aktów prawnych [6; 7; 8], których czas obowiązywania pozwala na wyróżnienie w badanym okresie swoistych podokresów (1991-1993 oraz 1994-1998). Konstrukcja systemu zasilania finansowego polskich gmin, oparta na zależnościach zachodzących między trzema podstawowymi komponentami, została zaprezentowana w tab.1.

Tabela 1. Struktura dochodów polskich gmin w latach 1991-1998 (w %)

Rok	Dochody własne	Subwencje ogólne	Dotacje celowe
1991	74,5	13,5	12,0
1992	69,5	11,7	18,8
1993	71,9	11,4	16,7
1994	63,5	14,9	21,6
1995	64,2	15,2	20,6
1996	60,8	25,3	13,9
1997	61,8	24,1	14,1
1998	60,3	25,4	14,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Analiza tab. 1 pozwala sformułować kilka istotnych wniosków dotyczących sytuacji finansowej samorządu polskiego po roku 1990. Podstawową rolę w systemie

dochodów jednostek samorządowych w latach 1991-1998 odgrywały dochody własne. Pierwotna, skonstruowana na początku lat dziewięćdziesiątych, struktura dochodów lokalnych została oparta w przeważającej mierze (w roku 1991 prawie w 3/4) na tych dochodach, w efekcie czego pozostałe dwie kategorie dochodowe pełniły funkcję tylko i wyłącznie środków o charakterze uzupełniającym. Niestety, z roku na rok udział dochodów własnych, postrzegany jako wyznacznik wysokiego stopnia samodzielności, podlegał systematycznemu ograniczaniu i w wyniku tego w roku poprzedzającym drugą reformę samorządową kształtował się na poziomie 60%. Z punktu widzenia samodzielności – wyrażonej udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem – zmian, które nastąpiły w ciągu niecałej dekady, w żadnym wypadku nie można ocenić pozytywnie. Jak wynika z danych zawartych w tab.1, istotny spadek dochodów własnych rozpoczął się w roku 1994, co świadczy o tym, iż zmiany podstaw prawnych funkcjonowania systemu finansów komunalnych odbiły się na tym systemie w sposób zdecydowanie negatywny. W latach 1991-1993 udział dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem osiągnął średni poziom 70%. W okresie, który nastąpił po roku 1994, poziom ten gwałtownie się obniżył – do 60-62%. Oczywiście przyczyn takiego stanu rzeczy można upatrywać zarówno w kryzysie finansów państwowych, jak i w polityce prowadzonej przez władze samorządowe.

Wielkość środków przekazywanych polskim gminom w latach 1991-1998 z budżetu państwa w postaci subwencji ogólnych i rola, jaką odgrywały te środki w systemie zasilania finansowego jednostek podstawowych, podlegały stałemu wzrostowi. W ciągu ośmiu lat nastąpił wyraźny, bo aż 12-procentowy, wzrost tego udziału, który w roku 1991 kształtował się na poziomie 13,5%, a w roku 1998 osiągnął już poziom 25,4%. Wzrost ten spowodowany był głównie znacznym zwiększeniem zakresu zadań własnych w dziedzinie oświaty i wychowania oraz opieki społecznej, a także wprowadzeniem w roku 1998 nowego rodzaju subwencji. Wprowadzona w roku 1991 do systemu dochodów lokalnych subwencja ogólna składała się z czterech części⁴. Funkcjonowanie takiej subwencji w dużym stopniu przeciwstawiało się idei subwencji rozumianej jako transfer mający na celu niwelowanie nierówności w poziomie dochodów między różnymi jednostkami. Warto zauważyć także, iż rola subwencji w systemie w początkowym okresie czasu była zdecydowanie niejasna⁵. W związku z poważnym kryzysem i załamaniem się finansów państwowych w roku 1992 wysokość subwencji została znacznie ograniczona. Począwszy od roku 1993, w obszarze subwencji ogólnej dokonały się istotne zmiany. Zmieniła się struktura samej subwencji, która od tego momentu obej-

⁴ Subwencja na podstawowe wydatki bieżące gmin, subwencja na zadania własne w zakresie szkół oraz innych placówek oświatowo-wychowawczych i opiekuńczo-wychowawczych, subwencja na wydatki inwestycyjne oraz subwencja wyrównawcza [6, art. 11].

⁵ Na przykład według A. Borodo (*Dochody samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 1993) subwencja na zadania własne gminy z zakresu szkół miała charakter tymczasowy i jako taka miała z czasem zniknąć z systemu finansowego gmin. Tak się jednak nie stało. Przeszło piętnastoletnie doświadczenia pokazują, że to źródło dochodowe nie tylko nie zniknęło, ale się utrwaliło – jako część subwencji ogólnej znalazło trwałe miejsce w tym systemie.

mowała subwencję oświatową, wyrównawczą i przeliczeniową. Równocześnie określona została również kwota subwencji ogólnej w odniesieniu do wielkości dochodów budżetu państwa. W roku 1998 pojawiła się subwencja drogowa⁶, co miało związek z wyraźnym ograniczeniem wpływów w tytulu podatku od środków transportowych. Istotnym elementem subwencji ogólnej funkcjonującej w latach 1991-1998 była zawsze jej część oświatowa, której znaczenie wzrosło w momencie przekazania gminom, jako zadania własnego, prowadzenia szkół podstawowych. Z perspektywy lat fakt przekazania oświaty podstawowej w ręce samorządu lokalnego ocenić można jako niezmiernie istotny krok w procesie decentralizacji. Ze względu na swoiście trwałe związanie samorządów i szkół trudno dzisiaj wyobrazić sobie inne rozwiązania w tym zakresie, o czym świadczy choćby poziom wydatków realizowanych w tej dziedzinie przez samorządy, zwłaszcza niższych szczebli.

Jeżeli chodzi o dotacje celowe, to w latach 1991-1998 polskie gminy otrzymywały zasadniczo dotacje celowe z trzech tytułów – na zadania zlecone, na dofinansowanie zadań własnych oraz na dotacje celowe, których celem było zrekompensowanie gminom strat z tytułu ustawowych ulg w podatku rolnym i podatku leśnym. Dotacja celowa na zadania zlecone była kalkulowana na podstawie liczby stanowisk pracy, w ramach których następowała realizacja tych zadań – według zasad przyjętych do określania wydatków z konkretnych tytułów w budżecie państwa. Niestety, takie podejście miało niewiele wspólnego z wyliczeniem faktycznych kosztów realizowanych zadań. Efektem tego – w całej ostatniej dekadzie – było notoryczne niedofinansowanie zadań finansowanych tą drogą. Z drugiej strony – zwłaszcza w pierwszych latach – brak znajomości faktycznych potrzeb finansowych samorządów lokalnych przynosił też efekty odwrotne, kiedy to na wybrane zadania gminy otrzymywały zbyt duże kwoty, które później podlegały zwrotowi. Istotnym problemem w wielu województwach okazało się jednak ściąganie środków niewykorzystanych przez gminy w ciągu roku budżetowego. Kolejnym problemem okazała się także sama terminowość przekazywania poszczególnym gminom kwot dotacji, kiedy to istotne, sięgające nierzadko kilku miesięcy, zaburzenia wynikały przede wszystkim z rozbudowanego łańcucha pośredników (urzędy rejonowe, wydziały urzędu wojewódzkiego). Opóźnienia te w efekcie prowadziły do angażowania w finansowanie określonych zadań środków własnych gmin oraz powstawania nowych zobowiązań finansowych tych jednostek wobec innych podmiotów.

Udział dotacji celowych w całości dochodów gmin w latach 1991-1998 nie wykazywał istotnych zmian i kształtował się zasadniczo na podobnym – w odnie-

⁶ Oddzielne funkcjonowanie – czy to subwencji oświatowej, czy też subwencji drogowej – pozostawało w wyraźnej sprzeczności z przyjętymi przez prawodawcę rozstrzygnięciami. Ujednolicenie nazewnictwa i wprowadzenie jednolitej subwencji ogólnej w późniejszym okresie (od roku 1999), która w przypadku różnych szczebli składa się z odmiennych części, doprowadziło do ponownego uzyskania zgodności przepisów regulujących funkcjonowanie systemu zasilania jednostek samorządowych z przepisami konstytucyjnymi.

sieniu do wszystkich kategorii gmin – poziomie oscylującym w granicach 11-17%⁷. Trzeba jednak zauważyć, iż wielkość ta podlegała niedużemu, ale zasadniczo stałemu wzrostowi, czego z punktu widzenia samodzielności samorządu nie można ocenić pozytywnie.

Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego miała się diametralnie zmienić po wejściu w życie drugiej reformy administracji, na mocy której utworzone zostały dwa wyższe szczeble samorządu. Projektowane zmiany w zakresie systemu zasilania finansowego samorządu podnosiły przede wszystkim hasła istotnego zwiększenia bądź zagwarantowania dużego udziału w strukturze dochodów poszczególnych szczebli dochodów o charakterze własnym. Z tab. 2 wynika wprost, jakie przełożenie znalazła ta teoria na rozwiązania praktyczne.

Tabela 2. Struktura dochodów jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli w Polsce w latach 1999-2006* (w %)

	Dochody własne	Subwencje ogólne	Dotacje celowe**
1999	43,9	34,1	22,0
2000	42,0	35,6	22,4
2001	41,1	37,0	21,9
2002	41,3	37,1	21,6
2003	43,5	40,1	16,4
2004	51,5	34,2	14,3
2005	53,3	31,6	15,1
2006	45,7	40,5	13,8

* Dane za rok 2006 dotyczą tylko I kwartału.

** Zarówno pochodzące z budżetu państwa, jak i z innych źródeł.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Uwzględniając towarzyszące reformie założenie o niepogarszaniu sytuacji finansowej jednostek podstawowych (można to traktować także jako gwarancję stabilności istniejącej struktury dochodowej, co jednak w rzeczywistości nie znalazło potwierdzenia), można założyć, porównując powyższą tabelę z danymi zawartymi w tab. 1, iż udział dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem nowo powstałych jednostek samorządu musiał być istotnie mały (tab.3), gdyż spadek wielkości omawianego udziału na tle całego samorządu sięgał w roku 1999 prawie 1/3 wielkości udziału z roku poprzedzającego.

Do istotnych elementów charakteryzujących system zasilania finansowego jednostek samorządu terytorialnego, począwszy od roku 1999, można zaliczyć przede wszystkim duże zróżnicowanie struktury dochodowej występujące w przypadku poszczególnych szczebli. Gminy i miasta na prawach powiatu charakteryzował

⁷ Wyjątek stanowiły lata 1994-1995, kiedy to istotny wzrost udziału dotacji celowych, wynoszący przeszło 20%, spowodowany został uruchomieniem programu pilotażowego.

system mieszany, wykazujący pewną równowagę między dochodami własnymi a transferami zewnętrznymi. W przypadku powiatów i województw sytuacja była odmienna, gdyż na tych szczeblach można było zaobserwować dominującą rolę transferów bezpośrednich – głównie o charakterze celowym. Uznać to można za wyraźną słabość wprowadzonych rozwiązań, która jednak została zlikwidowana regulacjami ustawy o dochodach z roku 2003. Z punktu widzenia samodzielności tych szczebli taki kształt systemu raczej nie wpływa na podniesienie poziomu owej samodzielności. Tym samym dyskusyjny staje się sens reformy, zwłaszcza w odniesieniu do średniego szczebla. Ogólnie można zauważyć pewne powtórzenie sytuacji z lat 1991-1993. Wprowadzone rozwiązania prowadziły do pogorszenia sytuacji samorządów. Po upływie stosunkowo krótkiego czasu oczywista stała się konieczność kolejnych zmian.

Tabela 3. Struktura dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce poszczególnych szczebli w latach 1991-2006* (w %)

	Dochody własne	Subwencje ogólne	Dotacje celowe**	Dochody własne	Subwencje ogólne	Dotacje celowe**
	Rok 1999			Rok 2000		
Gminy	54,8	33,7	33,7	52,6	33,7	13,7
Miasta na prawach powiatu	48,8	31,2	31,2	48,5	31,2	20,3
Powiaty	6,2	47,7	47,7	7,9	47,7	44,4
Województwa	21,4	37,8	37,8	20,8	37,8	41,4
	Rok 2001			Rok 2002		
Gminy	52,1	36,2	11,7	45,1	41,2	13,7
Miasta na prawach powiatu	47,6	33,1	19,3	53,7	28,3	18,0
Powiaty	8,6	46,3	45,1	10,5	46,8	42,7
Województwa	13,4	34,4	52,2	15,1	35,8	49,1
	Rok 2003			Rok 2004		
Gminy	47,3	42,2	10,5	48,2	39,3	12,5
Miasta na prawach powiatu	56,3	31,9	11,8	64,3	24,7	11,0
Powiaty	11,3	56,1	32,6	24,9	50,8	24,3
Województwa	15,9	33,1	51,0	59,1	18,5	22,4
	Rok 2005			Rok 2006		
Gminy	48,7	35,1	16,2	40,7	43,5	15,8
Miasta na prawach powiatu	66,1	23,0	10,9	58,3	31,3	10,4
Powiaty	29,2	48,7	22,1	21,6	60,1	18,3
Województwa	64,9	16,0	19,1	63,7	28,4	7,9

* W pozycji dotacje celowe uwzględniono zarówno dotacje celowe z budżetu państwa, jak i dotacje pochodzące z innych źródeł.

** Dane za rok 2006 dotyczą tylko I kwartału.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i Ministerstwa Finansów.

Mówiąc o znaczeniu dochodów własnych w systemie zasilania jednostek podstawowych w okresie po roku 1998, warto zauważyć dalszy systematyczny spadek udziału tych dochodów aż do roku 2004, który to stanowi początek kolejnego okresu. W okresie 1999-2003 zasadniczo zmieniła się wysokość udziału gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych zamieszkających na terenie danej gminy, ustaloną na 27,6%. Nie spowodowało to jednak gwałtownego wzrostu udziału dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem – a wręcz przeciwnie – ze względu na pomniejszenie podatku dochodowego od osób fizycznych przed podziałem pomiędzy budżety różnych szczebli o składkę na ubezpieczenie zdrowotne. Warto zauważyć, iż wspomniane udziały w podatkach dochodowych w przypadku nowo utworzonych szczebli stanowiły praktycznie jedyne dochody podatkowe. Wynikało to przede wszystkim z gwarancji udzielonych gminom na etapie przygotowywania drugiej reformy administracji. W efekcie dochody własne nowo utworzonych szczebli oprócz dochodów z majątku i ewentualnie pewnych świadczonych usług, mogły zostać oparte jedynie na udziałach w podatku PIT i CIT (w przypadku powiatów tylko PIT).

Zwiększenie od 2004 r. wielkości udziałów wszystkich szczebli w podatkach dochodowych⁸ przyniosło znaczną poprawę istniejącej wcześniej struktury dochodowej. W przypadku obu wyższych szczebli nastąpił gwałtowny wzrost udziałów dochodów własnych w dochodach ogółem – w powiatach dwukrotny, a w województwach czterokrotny. Trzeba jednakże podkreślić, iż trudno mówić o równoczesnym tak znacznym wzroście samodzielności tych szczebli. W sytuacji gdy dochody stanowiące podstawę dochodów własnych mają charakter dyskusyjny, gdyż ani ich kształt, ani wielkość nie są uzależnione od władz lokalnych czy też regionalnych, trudno zakładać, że będzie wzrastał poziom samodzielności.

Jeśli chodzi o subwencję ogólną, to zasadniczo w analizowanym okresie można zauważyć albo wzrost, albo utrwalenie istniejącej wielkości udziału w dochodach globalnych. Konstrukcja subwencji ogólnej w przypadku dwóch wyższych szczebli w początkowym okresie była oparta na części oświatowej, drogowej i wyrównawczej. Wielkość udziału subwencji ogólnej w dochodach globalnych miała charakter raczej stały i kształtowała się na poziomie ok. 45% w powiatach i 34% w województwach⁹. Warto zwrócić uwagę na to, że konstrukcja systemu subwencjonowania uległa zmianie, począwszy od roku 2004. W ocenie ekspertów nowe zasady subwencjonowania uwzględniają różnice w potencjałach dochodowych poszczególnych jednostek samorządu, a także ich sytuację społeczno-ekonomiczno-demograficzną, która w istotny sposób determinuje charakter i wielkość wydatków ponoszonych przez daną jednostkę [3]. W efekcie udało się jeśli

⁸ W przypadku gmin wysokość udziału we wpływach z PIT wynosi obecnie 39,34%, we wpływach z CIT 6,71%; w przypadku dwóch wyższych szczebli relacje te prezentują się odpowiednio: powiaty – 10,25% i 1,40%, województwa – 1,60% oraz 15,90%.

⁹ Odnotowany w 2000 r. znaczny wzrost związany był z efektami niewłaściwych szacunków finansowych nowelizacji ustawy Karta Nauczyciela w roku wcześniejszym.

nie doprowadzić do końca, to przynajmniej zbliżyć się do sytuacji, gdy subwencja ogólna faktycznie zaczyna odgrywać rolę transferu wyrównawczego, którego podstawowym celem jest ochrona jednostek słabszych ekonomicznie. Funkcję swobodnych „czynników wyrównujących” pełni część wyrównawcza subwencji ogólnej w przypadku wszystkich gmin oraz część równoważąca w odniesieniu do gmin i powiatów, a także część regionalna w województwach samorządowych. Oczywiście system wymaga jeszcze zapewne wielu poprawek, jednakże obrany kierunek można ocenić jako właściwy.

Zwiększenie udziału dochodów własnych, a także utrzymanie bądź niewielki wzrost udziału subwencji ogólnej w dochodach globalnych skutkować musiało istotnym spadkiem wielkości udziału dotacji celowych. Nastąpiło to jednak dopiero po roku 2003. We wcześniejszym okresie, co zostało już podkreślone, transfery celowe stanowiły podstawową kategorię dochodową nowo utworzonych gmin samorządu. W tym czasie nastąpiło wypaczenie idei dotacji celowych, które z dochodów o charakterze uzupełniających stały się dochodami wiodącymi. Poziom udział dotacji wynosił w przypadku dwóch wyższych gmin ok. 40%. Ze względu na brak innych środków w wystarczającej wysokości powiaty i województwa przeznaczały otrzymane dotacje zarówno na finansowanie zadań zleconych, jak i dofinansowanie lub nawet finansowanie zadań własnych. Takie rozwiązanie – z punktu widzenia samodzielności – stanowiło dla jednostek znaczące ograniczenie i tworzyło kolejną w polskiej rzeczywistości samorządowej sytuację paradoksalną. Realizacja zadań własnych winna bowiem być finansowana ze środków, co do których władzom lokalnym bądź regionalnym przysługuje określone władztwo, o którym w odniesieniu do dotacji celowych mówić nie można. Sytuacja w diametralny sposób zmieniła się po wejściu w życie nowej ustawy, w wyniku której udział dotacji w dochodach globalnych jednostek poszczególnych gmin zaczął mieć charakter jeśli nie marginalny, to w znacznym stopniu mniej istotny w stosunku do wielkości charakterystycznych dla okresu wcześniejszego.

Wydaje się, że taki kierunek zmian jest z punktu widzenia poszczególnych jednostek, a także stworzonej kiedyś idei „małych ojczyzn” jak najbardziej słuszny.

Literatura

- [1] Chojna-Duch E., Komberger-Sokołowska E., *Dochody gmin z podatków i opłat*, TWIGGER, Warszawa 1998.
- [2] Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (DzU 1994 nr 124, poz. 607).
- [3] *Informacja o skutkach obowiązywania ustawy z 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Raport, Warszawa 2006.
- [4] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU 1997 nr 78, poz. 483).

- [5] Kornberger-Sokołowska E., *Realizacja zasady adekwatności w procesach decentralizacji finansów publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 3.
- [6] Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (DzU 1990, nr 89, poz. 518 z późniejszymi zmianami).
- [7] Ustawa z dnia 27 listopada 1992 r. o zmianie ustawy o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. i w 1992 r. (DzU 1993, nr 5, poz. 20).
- [8] Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin (DzU 1993, nr 129, poz. 600 z późniejszymi zmianami).
- [9] Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU 2003, nr 203, poz. 1966 z późniejszymi zmianami).

THE EVOLUTION OF THE SYSTEM OF THE FINANCIAL SUPPORT OF LOCAL GOVERNMENT IN POLAND

Summary

Contemporary Polish local government has been acting for 15 years. The financial activity of Polish local government has been existing for 15 years, too. The financial activity is treated as the determinant of the autonomy and the condition of the independence of each particular local government. The system of the financial support of the local government is the substantial part of the system of the public finances. It means that the reform of the system of the financial support of local government should be connected with the reform of the system of the public finances. On the other hand the reform of the system of the financial support of local government should be treated with special, individual attention. Both quality aspects and quantity aspects should be observed in the evolution of the system of the financial support of local government in Poland.

EVOLUCE SYSTÉMU FINANČNÍHO ZÁSOBOVÁNÍ SAMOSPRÁVNÝCH ÚZEMNÍCH CELKŮ V POLSKU

Anotace

Současná územní samospráva působí v Polsku již 15 let. Stejně tak i finance této samosprávy, které jsou často považovány za základní ukazatel samospráv, a jsou podmínkou samostatnosti jednotlivých jednotek, respektive úrovní samosprávy. Systém financování samosprávného systému je významnou součástí systému veřejných financí. Znamená to, že by jeho reforma měla být úzce propojena s reformou celého systému. Na druhé straně je nutné se podívat na tento systém individuálně a sledovat, jak se tento systém měnil v době své působnosti jak kvantitativně, tak i kvalitativně.

DIE EVOLUTION DES SYSTEMS DER FINANZIELLEN STÄRKUNG DER EINHEITEN TERRITORIALER SELBSTVERWALTUNG IN POLEN

Zusammenfassung

Die gegenwärtige territoriale Selbstverwaltung funktioniert in Polen schon seit 15 Jahren. Desgleichen auch die Finanzen dieser Selbstverwaltung, die oft als grundlegende Determinante der Selbstverwaltung und als Bedingung der Selbständigkeit jeweiliger Einheiten oder auch der Selbstverwaltungsebenen betrachtet werden. Das System finanzieller Stärkung des Selbstverwaltungssektors ist ein wesentliches Element des öffentlichen Finanzsystems. Dies bedeutet, dass seine Reform mit der Reform des ganzen Systems eng verbunden werden sollte. Jedoch andererseits sollte man sich dieses System individuell anschauen, um zu beobachten, welchen Änderungen dieses System in der Zeit seines Funktionierens sowohl in qualitativer als auch quantitativer Hinsicht unterliegen ist.