

**Adam Szewczuk**

Uniwersytet Szczeciński

---

**FINANSE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO  
– PRÓBA WARTOŚCIOWANIA  
DOROBKU TEORETYCZNEGO  
NA TLE OCZEKIWAŃ OTOCZENIA POLITYCZNEGO,  
GOSPODARCZEGO I WSPÓLNOT LOKALNYCH**

---

**Streszczenie:** Próba dokonywania oceny dorobku teoretycznego finansów samorządu terytorialnego jest przedsięwzięciem szczególnie złożonym. Wynika to z braku zweryfikowanej metodyki badania dla tego typu przedsięwzięć. Metodycznie za zasadne uznano wyróżnienie w dotychczasowym dorobku finansów samorządu terytorialnego „określonych płaszczyzn problemowych” i dokonywanie ich oceny, którą powinny być objęte takie płaszczyzny, jak: podstawy prawne finansów samorządu terytorialnego, samodzielność finansowa JST, budżetowanie w JST, zarządzanie długiem lokalnym, ryzyko w gospodarce finansowej i metody jego minimalizowania, strategie finansowania działalności i rozwoju JST, analiza finansowa w JST, nadzór i kontrola gospodarki finansowej w JST, partycypacja obywatelska. Ze względów formalnych w artykule zakres wartościowania został ograniczony do jednej płaszczyzny, tj. samodzielności finansowej JST.

**Słowa kluczowe:** finanse, samorząd terytorialny, samodzielność finansowa, wartościowanie.

## 1. Wstęp

Problematykę finansów samorządu terytorialnego można zaliczyć do ważnych, a równocześnie bardzo skomplikowanych aspektów współczesnej polskiej gospodarki i administracji publicznej. Reaktywowanie w Polsce w roku 1990 samorządu terytorialnego zapoczątkowało proces budowy podstaw dla nowoczesnych finansów samorządowych. Proces ten trwa już dwadzieścia lat i wciąż nie widać końca. Ewolucyjna strategia reformowania systemu finansowego władz samorządowych spotyka się z wielowątkową krytyką. Radykalne dokonywanie zmian w systemie finansów samorządowych (najczęściej na zasadzie prób i błędów) bądź przenoszenie na grunt Polski rozwiązań stosowanych w krajach zachodnich też nie są najlepszym rozwiązaniem. Ten stan sprawia, że problematyka finansów samorządu terytorialnego wzbudza powszechne zainteresowanie nie tylko specjalistów, ale także polityków, pracowników sektora samorządowego i członków wspólnot lokalnych. W tej sytu-

acji zasadne jest podjęcie próby dokonania oceny osiągnięć twórczego zaangażowania badaczy tych zagadnień w realny proces tworzenia teoretycznych podstaw i rozwiązań dla systemu finansów samorządowych, mając na uwadze poziom oczekiwań otoczenia politycznego, gospodarczego i wspólnot lokalnych. Ponieważ w dotychczasowym dorobku finansów publicznych brakuje metodyki badawczej dla takiego przedsięwzięcia, pojawia się uzasadnienie potrzeby podjęcia próby stworzenia procedury wartościowania istniejącego już polskiego dorobku teoretycznego w odniesieniu do finansów samorządu terytorialnego.

Pojęcie „wartościowanie” z filozoficznego punktu widzenia to „dokonywanie ocen, formułowanie sądów oceniających, zawierających aprobatę lub dezaprobatę danego stanu rzeczy, zjawiska, zdarzenia lub zachowania się (postępowania), z pewnego punktu widzenia, pod określonym względem”. Wartościowanie zakłada zawsze określone kryteria i hierarchię wartości, będąc istotnym składnikiem wszystkich dziedzin wiedzy. Jego skutkiem może być dokonanie ocen właściwych bądź użytecznych [Nowa encyklopedia... 2004]. Termin „wartościować” oznacza określać, ustalać, oceniać wartość i znaczenie kogoś lub czegoś. Wartość jest określona jako krańcowa użyteczność. Jak stwierdza J.B. Clark [Clark 2007, s. 105], jest to pewna subiektywna ocena podlegająca wpływowi społecznym i będąca zjawiskiem społecznym. Wartościować można zatem efekty działalności (np. dorobek w określonej dziedzinie), zjawiska, pracowników i ich zachowania itp.

Pojęcie „wartościowanie” jest terminem stosunkowo nowym w ekonomii (a tym samym w finansach publicznych). Jest ono związane m.in. ze wszechstronną oceną organizacji, instytucji publicznych, ich funkcjonowania, przedsięwzięć podejmowanych przez te podmioty oraz pracowników. Przy wartościowaniu można wziąć pod uwagę m.in.: zakres odpowiedzialności, wagę powierzonych zadań, posiadane umiejętności i kompetencje, zdolności przywódcze itp. Wartościowanie należy interpretować także jako proces badania, opisywania oraz oceniania zakresu zadań związanych ze zjawiskami ekonomicznymi i ich klasyfikację według ustalonych kryteriów. Jest to analiza pewnych zjawisk za pomocą odpowiedniej metody. Tak więc termin „wartościowanie” ma charakter wielowymiarowy. Składa się na niego wiele elementów, które mogą stanowić autonomiczne obszary badawcze. Samo pojęcie może się stać kluczowym miernikiem złożonych zagadnień związanych z oceną zjawisk ekonomicznych, organizacyjnych, politycznych i społecznych, będących pochodną w szerokim rozumieniu działalności samorządu terytorialnego i jego finansów.

## **2. Założenia metodyczne wartościowania dorobku teoretycznego finansów samorządu terytorialnego**

Niewątpliwie w poszukiwaniu adekwatnej metodyki badawczej zorientowanej na wartościowanie dorobku teoretycznego finansów samorządowych powinny być pomocne pytania badawcze konkretyzujące wyzwania kierowane pod adresem badaczy finansów publicznych. Oto niektóre z tych pytań:

- Jaki jest dotychczasowy dorobek finansów publicznych w zakresie metodyki wartościowania głównych problemów składających się na całościowe ujęcie zakresu finansów samorządowych? Na które zagadnienia cząstkowe itp. skierowana jest aktualnie główna orientacja badawcza?
- Jakie płaszczyzny (obszary, wycinki całości) badawcze tworzące zakres finansów samorządu terytorialnego należałoby wartościować w pierwszej kolejności? Niewątpliwie powinny to być te płaszczyzny, które przesądzają o jakości funkcjonowania struktur samorządowych oraz realizowanej przez nie misji publicznej, przekładającej się na osiągnięte standardy życia społeczności lokalnych.
- Jakie są oczekiwania praktyki samorządowej w odniesieniu do badaczy finansów samorządu terytorialnego (z jakiego zakresu oczekiwane są najbardziej nowe propozycje rozwiązań mających istotny wpływ na efektywność gospodarowania zasobami finansowymi jednostek samorządowych)?
- Z których dyscyplin naukowych można wykorzystać dorobek naukowy w realizacji wyzwań badawczych zorientowanych na wartościowanie dorobku teoretycznego finansów samorządu terytorialnego?

Powyższe pytania badawcze nie zamykają całościowo wyzwania badawczego, wskazują jednak, że próba dokonywania oceny dorobku teoretycznego finansów samorządu terytorialnego jest przedsięwzięciem szczególnie złożonym. Z jednej strony, wynika to z braku zweryfikowanej dotychczas metodyki badania dla tego typu przedsięwzięć, z drugiej zaś każda próba badawcza podejmująca to wyzwanie będzie niedoskonała. Podejmując jednak to wyzwanie, metodycznie można uznać (jako podstawowe założenie badawcze) za zasadne wyróżnienie w dotychczasowym dorobku finansów samorządu terytorialnego „określonych płaszczyzn problemowych” i dokonywanie ich oceny poprzez wartościowanie publikacji z tego zakresu, zwrócenie uwagi zwłaszcza na osiągnięty stan szczegółowości rozwiązań teoretycznych w stosunku do oczekiwań szeroko rozumianego otoczenia. Wyjątkowo trudno zestawzić wszystkie płaszczyzny problemowe (jako autonomiczne obszary badawcze) dające się wyodrębnić w strukturze finansów samorządu terytorialnego, ponieważ w wielu przypadkach niektóre ich segmenty się pokrywają, choć mogą spełniać odmienne funkcje. Każda próba w tym zakresie będzie niepełna. Mając na względzie zawartość merytoryczną finansów samorządu terytorialnego, do tych najważniejszych płaszczyzn problemowych, które powinny być objęte procedurami wartościowania, należałoby zaliczyć m.in.: podstawy prawne finansów samorządu terytorialnego, samodzielność finansową JST, budżetowanie w JST, zarządzanie długiem lokalnym, ryzyko w gospodarce finansowej i metody jego minimalizowania, strategię finansowania działalności i rozwoju JST, analizę finansową w JST, nadzór i kontrolę gospodarki finansowej w JST, partycypację obywatelską.

Osiągnięcie poprawnych wyników z wartościowania poszczególnych płaszczyzn problemowych będzie możliwe przy uzupełniającym wykorzystaniu ujęcia procesowego ewaluacji dorobku teoretycznego finansów samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem czterech sfer obejmujących: realną ekonomię i politykę gospodarczą, dorobek

teorii finansów publicznych, zakres aplikacji rozwiązań teoretycznych w praktyce samorządowej, nowe wyzwania badawcze dla finansów samorządu terytorialnego i uwarunkowania ich realizacji (por. rys. 1).

Ze względów formalnych w niniejszym artykule zakres wartościowania został ograniczony do jednej płaszczyzny, tj. samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

### 3. Samodzielność finansowa w samorządzie terytorialnym

Do szczególnie trudnych problemów teoretycznych i pragmatycznych w stanowieniu i interpretowaniu, a także ocenianiu stanu rzeczywistego zalicza się samodzielność finansową JST, która znajduje się w kręgu zainteresowania twórców polityki społeczno-gospodarczej, kadr samorządowych, ekonomistów i prawników, a także społeczności lokalnych. Dla badaczy zajmujących się problematyką samodzielności finansowej w samorządzie terytorialnym pojawiły się (i nadal się pojawiają) różne wyzwania metodyczne sprowadzające się do definiowania wielu kategorii i czynników kształtujących tę samodzielność lub ją ograniczających. Wyniki z tego zakresu badań, wzbogacające dorobek naukowy finansów publicznych i prawa finansowego, są także potrzebne dla pragmatyki parlamentarnej, rządowej, samorządowej itp. Bez wzajemnego współdziałania trudno byłoby oczekiwać doskonalenia prawa finansowego czy korygowania rozwiązań kształtujących aktualny poziom samodzielności finansowej JST.

W ujęciu szczegółowym można wymienić ważniejsze wyzwania badawcze w zakresie szeroko pojmowanej samodzielności finansowej samorządu terytorialnego, jak np.:

- zdefiniowanie kategorii oraz płaszczyzn rozpatrywania samodzielności i samodzielności finansowej JST,
- interpretacja (prawna i ekonomiczna) ustrojowych zasad samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego,
- definiowanie zakresu granic i gwarancji prawnych samodzielności finansowej oraz wskazywanie na potrzebę zmian w obowiązujących przepisach prawnych,
- kreowanie poglądów i nowych rozwiązań dotyczących uprawnień organów lokalnych w zakresie pozyskiwania dochodów własnych,
- dokonywanie oceny zakresu ograniczania samodzielności organów lokalnych w pozyskiwaniu dochodów uzupełniających i zaciąganiu kredytów i pożyczek oraz wnioskowanie uzasadnionych zmian,
- dokonywanie oceny poziomu samodzielności organów lokalnych w stanowieniu o wydatkach na wybrane dziedziny działalności oraz wnioskowanie uzasadnionych zmian,
- poszukiwanie metod i narzędzi pozwalających na obiektywne mierzenie poziomu samodzielności finansowej organów lokalnych.

Choć wszystkie wyzwania badawcze zawierają wysoki poziom trudności, to jednak wyniki uzyskiwane przez wielu badaczy są zbieżne. Należy jednoznacznie stwierdzić, iż brak jest pełnej jednomyślności w definiowaniu pojęć „samodzielność” i „samodzielność finansowa organów samorządowych”, przy czym najbardziej popularnym obszarem badawczym jawi się „samodzielność finansowa gminy”<sup>1</sup>. W tym obszarze dorobek naukowy finansów publicznych i prawa finansowego do 2011 r. jest pokazany.

Z dorobku publikacyjnego finansów publicznych wynika, iż jednym z pierwszych badaczy samodzielności jednostek lokalnych była N. Gajl, która ową samodzielność definiowała jako główne uprawnienia dotyczące występowania jednostek na forum gospodarczym. Jednostki te posiadają uprawnienia majątkowe w zakresie mienia lokalnego. Są uprawnione do występowania w obrocie handlowym na podstawie odpowiednich unormowań prawnych, m.in. mają osobowość prawną. Mogą prowadzić bezpośrednią działalność gospodarczą, powołując różne przedsiębiorstwa lokalne, w tym komunalne. Są uprawnione do pobierania odpowiednich dochodów lokalnych i korzystania z innych dochodów uzupełniających, w tym dotacji, subwencji czy udziałów. Mają też prawo do zaciągania pożyczek i kredytów, łącznie z emisją różnych form papierów wartościowych, m.in. akcji i obligacji [Gajl 1993, s. 13-14]. Według N. Gajl samodzielności samorządu nie można rozpatrywać w oderwaniu od innych struktur państwowych, a finanse samorządowe są elementem finansów publicznych, a zatem samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego jest efektem decentralizacji finansów publicznych, a jej istota wynika z możliwości podzielenia się przez państwo niektórymi atrybutami władzy finansowej.

Pojęcie „samodzielność finansowa” nie zostało zdefiniowane w przepisach prawnych w sposób niebudzący wątpliwości, a w literaturze najczęściej wskazuje się na jej różne aspekty, w tym zazwyczaj na obowiązek zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego takiego poziomu dochodów, który pozwoli na realizację powierzonych im zadań publicznych, pozostawi im swobodę kształtowania wydatków i stworzy odpowiednie gwarancje formalne i proceduralne [Drwiłło, Gliniecka 1995, s. 37]. Zdaniem niektórych badaczy, samodzielność finansowa jest definiowana jako konstytucyjne przelanie na inny, wewnętrzny podmiot publiczny prawa do stanowienia dochodów publicznoprawnych, a nawet jako całkowite oddzielenie źródeł dochodów centralnych od lokalnych, co jednocześnie wyklucza możliwość dotowania budżetów lokalnych [Owsiak, Kosek-Wojnar, Surówka 1993, s. 136]. Pojęcie to jest także ujmowane jako wynikające z ustawy uprawnienie samorządu do posia-

<sup>1</sup> Do czołowych przedstawicieli finansów publicznych i prawa finansowego, którzy posiadają znaczący dorobek publikacyjny w zakresie „samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego”, należą m.in.: A. Agopszowicz, A. Borodo, E. Chojna-Duch, E. Denek, T. Dębowska-Romanowska, S. Dolata, B. Dolnicki, M. Dylewski, B. Filipiak, N. Gajl, Z. Gilowska, J. Gliniecka, J. Głuchowski, J. Głumińska-Pawlic, B. Guziejewska, M. Jastrzębska, E. Markowska-Bzducha, S. Kańduła, A. Komar, E. Kornberger-Sokołowska, M. Kosek-Wojnar, C. Kosikowski, M. Kulesza, Z. Leoński, T. Lubińska, J. Małecki, W. Misiąg, W. Miemiec, Z. Ofiarski, S. Owsiak, K. Piotrowska-Marczak, L. Patrzalek, A. Pomorska, M. Poniatowicz, E. Ruśkowski, H. Sochacka-Krysiak, K. Surówka, P. Swianiewicz.

dania wystarczających środków do realizacji zadań, zwłaszcza dochodów własnych, wraz z obowiązkiem państwa do ich zapewnienia.

Trudno polemizować ze stanowiskiem E. Ruśkowskiego, według którego o zakresie samodzielności finansowej JST decydują następujące czynniki [Ruśkowski 1998, s. 85]:

- wielkość zasobów pieniężnych przekazanych do samodzielnej dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego (mierzona na tle wielkości zasobów pieniężnych państwa),
- zakres swobody w kształtowaniu dochodów,
- zakres swobody w wydatkowaniu środków,
- zakres swobody w organizacji budżetów, planowaniu budżetowym oraz wykonywaniu budżetów.

Pojawia się jednak pytanie: na podstawie jakiego instrumentarium można ustalić poszczególne zakresy swobody decyzyjnej organów lokalnych? W dotychczasowych publikacjach naukowych w tej kwestii nadal brakuje precyzyjnej odpowiedzi. Nie oznacza to, iż nie są podejmowane wysiłki badawcze w tym zakresie. Na przykład E. Chojna-Duch uważa, że samodzielność finansowa może być traktowana jako szczególna, odrębna zasada ustroju samorządu terytorialnego dotycząca [Chojna-Duch 2003, s. 163-164]:

- gwarantowania dochodów (w tym władztwa podatkowego) oraz możliwości pozyskiwania innych środków finansowych,
- samodzielności uchwalania budżetów regionalnych i lokalnych,
- dokonywania wydatków w ramach gospodarki budżetowej,
- określania – w granicach prawa – metod i form działania, w tym dostosowania dochodów i wydatków do zakresu działań i wyboru najkorzystniejszej formy organizacyjnej.

Powyższy sposób podejścia jest bardzo zbliżony z poglądami J. Glumińskiej-Pawlic, według której przez pojęcie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego należy rozumieć przyznane tym jednostkom prawo do samodzielnego prowadzenia swej gospodarki finansowej w ramach określonych przez konstytucję i ustawy w następujących sferach [Glumińska-Pawlic 2003, s. 47]:

- gromadzenia dochodów,
- pozyskiwania przychodów zwrotnych,
- dokonywania wydatków,
- tworzenia i wykonywania budżetu.

Elementami tej samodzielności są m.in.: ustawowe przekazanie odpowiednich dochodów własnych, uprawnienia do stanowienia i stosowania przepisów finansowych, prawo do zaciągania kredytów, pożyczek i emisji obligacji, prawo do samodzielnego decydowania o kierunkach wydatków i wyborze trybu zamówień publicznych, prawo do uchwalania procedury budżetowej, budżetu (proorzędium budżetowego) i jego zmian, uprawnienie do przenoszenia i blokowania wydatków, tworzenia rezerw i dysponowania nimi, prawo do samodzielnego wykonywania budżetu i dokonywania oceny organu wykonawczego za pomocą instytucji absolutorium.

Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego, jak stwierdza E. Kornberger-Sokołowska, nie jest kategorią stałą i niezmienną. Wraz z rozwojem instytucji samorządowych uzyskuje ona różny zakres, zmieniają się także gwarancje prawne, które służą jej ochronie. Zakres i skuteczność tych gwarancji są pochodną polityki państwa w zakresie decentralizacji finansów publicznych. Można zatem powiedzieć, iż samodzielność finansowa samorządu terytorialnego jest uzależniona od zakresu decentralizacji finansów publicznych, ale nie są to pojęcia tożsame. Decentralizacja finansowa, pojmowana bądź jako proces przekazywania zasobów finansowych do dyspozycji organów lokalnych, bądź jako proces przekazywania uprawnień do samodzielnego pozyskiwania i wydatkowania środków, prowadzi do wyposażenia tych jednostek, na gruncie obowiązującego prawa, w pewien zakres samodzielności finansowej [Kornberger-Sokołowska 2001, s. 41].

Samodzielność finansową, w świetle argumentacji M. Kosek-Wojnar i K. Surówki, należy rozpatrywać w sferze dochodów i w sferze wydatków. W sferze dochodowej samodzielność finansową można sprowadzić do prowadzonej przez JST polityki fiskalnej. Realizując określone cele polityki fiskalnej, można wykorzystywać szeroką gamę narzędzi zarówno fiskalnych, jak i pozafiskalnych. Samodzielność w sferze wydatków powinna być utożsamiana ze swobodą, jaką mają JST w zakresie prowadzenia polityki fiskalnej, szczególnie zaś kształtowania wydatków budżetowych oraz salda budżetu [Kosek-Wojnar, Surówka 2007, s. 78-89].

W dotychczasowym dorobku publikacyjnym poszczególni autorzy kładli nacisk na różne elementy i przejawy samodzielności finansowej organów lokalnych. Samodzielność finansowa rozpatrywana jest najczęściej jako prawo samorządu do posiadania wystarczających środków finansowych na realizację swoich zadań oraz zobowiązanie państwa do zapewnienia tych środków [Chojna-Duch 2003, s. 176-177]. Wyniki z wykonanych studiów badawczych wskazują, że samodzielność finansowa musi być połączona z odpowiednim ukształtowaniem źródeł dochodów organów lokalnych, wśród których powinny dominować dochody własne [Gilowska 1999].

Liczne badania przeprowadzane przez badaczy prawa finansowego umożliwiły wypracowanie metodyki badawczej na potrzeby ustalania samodzielności organów lokalnych. Aby uzyskać np. pełny obraz samodzielności finansowej gminy, należy zawsze brać pod uwagę efektywność bądź wydajność fiskalną mechanizmów prawnych w zakresie jej finansowania. Chodzi mianowicie o zapewnienie wystarczającego (adekwatnego, odpowiedniego) wyposażenia finansowego gminy. Zadania gminy bowiem mają charakter publiczny i gmina jest zobowiązana wykonywać je w takim zakresie, w jakim to przewiduje ustawa. Samodzielność prawna gminy w zakresie pozyskiwania dochodów publicznoprawnych nie będzie zatem pełna, gdy przyznane jej ustawowo formy prawne pozyskiwania tych dochodów będą niewystarczające. Podczas badania tych zagadnień za istotne wyzwanie dla badacza należy uznać zidentyfikowanie rzeczywistego stanu oraz ocenę relacji między publicznoprawnymi dochodami własnymi a transferowymi gminy i ocenę wpływu tej relacji na zakres samodzielności finansowej gminy [Miemieć 2005, s. 52-207].

Uwzględniając dotychczasowy dorobek naukowy różnych ośrodków akademickich w Polsce, w których problematyka funkcjonowania samorządu terytorialnego jest postrzegana jako ważny obszar badawczy dla nauki finansów publicznych oraz prawa finansowego, należy stwierdzić, iż jest on duży, udokumentowany licznymi publikacjami zwartymi, raportami badawczymi, artykułami naukowymi, ekspertyzami i innymi opracowaniami stanowiącymi m.in. efekt wielu konferencji naukowych, jak np.: konferencje Katedr Finansowych, Forum Samorządowe, konferencje Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu „Finanse samorządu terytorialnego” itp. Cechą charakterystyczną tego dorobku ukierunkowanego na „samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego” jest w zdecydowanej większości jego charakter opisowo-analityczny. Bardzo dokładnie są prezentowane m.in. takie zagadnienia, jak [Glumińska-Pawlic 2003, s. 82-270; Kornberger-Sokołowska 2001, s. 69-142; Miemiec 2005, s. 52-207; Kańduła 2003, s. 11-180; Filipiak 2008, s. 73-112]:

- samodzielność organów samorządowych w zakresie gromadzenia dochodów,
- samodzielność organów samorządowych w zakresie pozyskiwania przychodów zwrotnych,
- samodzielność organów samorządowych w zakresie dokonywania wydatków,
- samodzielność organów samorządowych w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej na podstawie budżetu,
- strategie finansowania jednostek samorządu terytorialnego,
- sądowa ochrona samodzielności finansowej organów samorządowych.

Należy wyraźnie stwierdzić, iż większość zaprezentowanych podejść badawczych, rozwiązań i interpretacji w zakresie samodzielności finansowej JST zachowała swoją trwałą wartość, niektóre z nich podlegały zmianom i korektom, np. uprawnienia decyzyjne, procedury nadzoru nad gospodarką finansową, udziały w podatkach państwowych, system subwencjonowania i dotowania itp., ze względu na umacnianie roli samorządu terytorialnego w warunkach państwa demokratycznego. Nie udało się natomiast dotychczas określić precyzyjnie takiego instrumentarium, które pozwalałoby na ustalanie rzeczywistego poziomu samodzielności finansowej JST. Trudno bowiem wyrazić samodzielność finansową w ujęciu ilościowym [Szewczuk 2008a, s. 213-225].

W literaturze podaje się tylko jeden wskaźnik, którego wykorzystanie przybliży badaczy do odpowiedzi na pytanie o stopień samodzielności JST. Jest to wskaźnik samodzielności finansowej, który wyraża się stosunkiem dochodów własnych do wydatków budżetowych. Wskaźnik ten informuje, jaki procent wydatków JST pokrywają dochody własne. Z pewnością to podejście nie pozwala na udzielenie wyczerpującej odpowiedzi w zakresie rzeczywistego stanu samodzielności finansowej danej jednostki samorządu terytorialnego.

E. Markowska-Bzducha podjęła próbę badań empirycznych w zakresie osiągniętej samodzielności finansowej przez gminy [Markowska-Bzducha 2004, s.165-178]. Podczas egzemplifikacji empirycznej zostały wykorzystane następujące mierniki:

- dochody własne do dochodów ogółem,
- wydatki gmin do wydatków publicznych,



- wydatki gmin do PKB,
- dochody podatkowe do dochodów ogółem,
- wydatki inwestycyjne do wydatków ogółem,
- margines lokalnego manewrowania podatkowego.

Jest to próba autorska, zasadne jest dalsze doskonalenie warsztatu badawczego i kontynuowanie weryfikacji w praktyce samorządowej. Przedstawiona w zarysie problematyka samodzielności finansowej organów lokalnych wskazuje na dużą złożoność tego zagadnienia. Wygenerowanie procedur i metod wartościowania samodzielności finansowej w ramach nauki finansów publicznych i prawa finansowego wymaga pełnego uwzględnienia w procesach badawczych siły oddziaływania wielu czynników i uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych (por. rys. 2). To kolejne wielkie wyzwanie badawcze oczekujące na realizację.

#### 4. Oczekiwania otoczenia politycznego, gospodarczego i wspólnot lokalnych na tle wspomaganie samorządu terytorialnego przez naukę

Odrodzona samorządność w Polsce może z powodzeniem efektywnie działać w warunkach, gdy dobrze funkcjonują wspólnoty lokalne, kiedy poszczególne JST dysponują odpowiednimi zasobami finansowymi, samodzielnością finansową i możliwością umacniania więzi w „małych ojczyznach”. Natomiast społeczność lokalna

**Tabela 1.** Udział mocnych stron w dorobku teoretycznym finansów samorządu terytorialnego

Płaszczyzny wyróżnione w dorobku finansów samorządu terytorialnego	Strony opiniotwórcze		
	Otoczenie polityczne	Sektor samorządowy	Wspólnoty lokalne
Podstawy prawne finansów samorządowych	duży	średni	mały
Samodzielność finansowa JST	duży	średni	średni
Budżetowanie w JST	duży	średni	średni
Zarządzanie długiem lokalnym	średni	mały	mały
Ryzyko w gospodarce finansowej i metody minimalizowania	średni	mały	mały
Strategie finansowania rozwoju sektora samorządowego	duży	średni	mały
Analiza finansowa w JST	średni	mały	mały
Nadzór i kontrola nad gospodarką finansową JST	duży	średni	mały
Partycypacja obywatelska	średni	mały	mały

Źródło: opracowano na podstawie własnych szacunków odwzorowujących strukturę dorobku teoretycznego w dziedzinie finansów samorządu terytorialnego oraz opinii wyrażanych przez polityków, pracowników sektora samorządowego i przedstawicieli wspólnot lokalnych.

powinna mieć pełne zaufanie do władz samorządowych, mieć możliwość artykułowania swoich potrzeb i oczekiwań oraz wpływać na gospodarowanie zasobami finansowymi. Brak współdziałania samorządu terytorialnego ze społecznością lokalną prowadzi najczęściej do wypaczeń idei samorządności i niezaspokajania oczekiwanych potrzeb społecznych [Pająk 2007, s. 153-166; Wankiewicz 2009, s. 69-94].

Oczekiwania władz politycznych wszystkich szczebli w stosunku do wypełniania dziejowej misji przez JST są bardzo duże, często przekraczające ich możliwości realizacyjne. Wiele zjawisk dysfunkcyjnych w działaniu wspólnot lokalnych jest pochodną złych rozwiązań systemowych tworzących podstawy funkcjonowania struktur samorządowych. Dotyczy to m.in. zakresu samodzielności, zakresu powierzonych zadań, dyscypliny finansowej, polityki kadrowej, trudności w dostępie do środków finansowych UE itp. [Szewczuk, Ziolo 2008, s. 174-202].

Wiele zjawisk dysfunkcyjnych w relacjach między administracją rządową a sektorem samorządowym można by wyeliminować, gdyby zaangażowanie ośrodków naukowych zajmujących się tą problematyką było zdecydowanie większe.

Traktując całościowo dorobek teoretyczny finansów samorządowych i uwzględniając jego mocne strony (por. tab. 1), należy stwierdzić, że:

- otoczenie polityczne ocenia ten dorobek jako znaczący, czyli większość zasadniczych problemów jest rozwiązanych poprawnie, zgodnie ze wskazaniami dorobku teoretycznego z zakresu finansów samorządu terytorialnego;
- w ocenie sektora samorządowego mocne strony w dorobku teoretycznym są jeszcze nieistotne. Do płaszczyzn, które wymagają największego zaangażowania badaczy finansów samorządowych, należy zaliczyć: ryzyko finansowe, zarządzanie długiem lokalnym, analizę finansową oraz partycypację obywatelską;
- wspólnoty lokalne generalnie są w niewielkim stopniu zainteresowane dorobkiem teoretycznym finansów samorządowych. W ich ocenie samorządy lokalne za mało angażują się w kreowanie oczekiwanego „poziomu życia we wspólnotach lokalnych”, co jest efektem dominacji polityki, a także małej roli nauki w życiu publicznym.

## 5. Zakończenie

Ekonomiści w opracowaniach studialnych bazują na danych empirycznych. Dla nich brakuje w dorobku teorii finansów publicznych odpowiedniej metodyki umożliwiającej precyzyjne (wymierne ilościowo) określanie poziomu samodzielności finansowej każdej JST. W dotychczasowym dorobku publikacyjnym poszczególni autorzy kładli nacisk na różne elementy i przejawy samodzielności finansowej organów samorządowych.

Reasumując powyższe fragmentaryczne rozważania, należy stwierdzić, że:

- Samodzielność finansowa JST jest przedmiotem zainteresowania nauk ekonomicznych oraz prawnych. W naukach ekonomicznych jest ona łączona głównie z zarządzaniem publicznymi zasobami i utożsamiana z samodzielnością gospo-

darczą [Denek 2001, s. 14-25]. Dla nauk prawnych zagadnienie to sprowadza się przede wszystkim do określania uprawnień władczych oraz ograniczeń tych organów w pozyskiwaniu publicznego pieniądza i dysponowaniu nim. Ważne też są relacje z otoczeniem.

- Pojęcie samodzielności finansowej JST nie zostało jednoznacznie zdefiniowane.
- Pojęcie samodzielności zatem nie ma charakteru statycznego, nie jest kategorią stałą i niezmienną, o jej aktualnym zakresie bowiem decydują konkretne normy prawne oraz gwarancje ich realizacji (służące zwłaszcza jej ochronie). Samodzielność jest także wynikiem polityki państwa w zakresie decentralizacji finansów publicznych oraz możliwości finansowych państwa. Nie można jej więc rozpatrywać w oderwaniu od przyjętego modelu ustroju państwa i systemu finansów publicznych.
- Samodzielność odnosi się zatem nie do sfery tworzenia prawa, lecz raczej do sfery szczególnego stosowania prawa, jakim jest podejmowanie i wykonywanie aktów z zakresu spraw budżetowych [Dębowska-Romanowska 1997, s. 265-266]. Tak pojmowana samodzielność musi być definiowana jako prawo do samodzielnego działania „w granicach ustaw”, które wyznaczają jej faktyczne granice. Sprawne wykonywanie zadań publicznych przez JST zależy nie tylko od zabezpieczenia dochodów na odpowiednim poziomie, ale także od wyposażenia ich organów w takie kompetencje, które zagwarantują przestrzeganie zasady swobody w ich gromadzeniu i wydatkowaniu. Tylko te dwa elementy pozwolą na sprawną realizację zadań przez zdecentralizowaną administrację samorządową.
- Stosowana w praktyce samorządowej interpretacja samodzielności finansowej JST oraz metodyka jej wartościowania nie są zadowalające. Wzbogacenie podejścia analitycznego o badanie relacji gospodarowania zasobami finansowymi może być bardzo pożyteczne.

Mając na uwadze aktualny stan dorobku teorii finansów publicznych, prawa finansowego i finansów samorządu terytorialnego, można skonstatować, iż prawdopodobnie będzie bardzo trudno skonstruować taką formułę, na podstawie której będzie można dokładnie wyliczać (za dany rok budżetowy) osiągnięty stopień samodzielności finansowej dla dowolnej JST. Należy jednak podejmować przedsięwzięcia badawcze w tym zakresie.

## Literatura

- Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2003.
- Clark J.B., *Distribution*, [w:] E. Taylor, *Dylematy metodologiczne teorii ekonomii*, Polskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk, Uniwersytet Adama Mickiewicza, Poznań 2007.
- Denek E., *Płaszczyzny rozpatrywania samodzielności samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu nr 7, Poznań 2001.
- Dębowska-Romanowska T., *Wydatki na zadania własne gminy – granice prawne*, [w:] W. Miemieć, B. Cybulski (red.), *Samorządowy poradnik budżetowy na 1997 rok*, Warszawa 1997.

- Drwiłło A., Gliniecka J., *Finanse gmin*, Gdańsk 1995.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Encyklopedia popularna PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Filipiak B., *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, PWE, Warszawa 2008.
- Gajl N., *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, PWE, Warszawa 1993.
- Gilowska Z., *Finansowanie samorządu terytorialnego według ustawy o finansach publicznych oraz o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 3.
- Glumińska-Pawlic J., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowo-prawne*, Uniwersytet Śląski, Katowice 2003.
- Kańduła S., *Samodzielność finansowa samorządu gminnego w Polsce po 1993 roku*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2003
- Kornberger-Sokołowska E., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2001.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Markowska-Bzducha E., *Samodzielność finansowa gmin*, Radom 2004.
- Miemiec W., *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publiczno-prawnych*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2005.
- Nowa encyklopedia powszechna PWN*, t. 8, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Owsiak S., *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Owsiak S., Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Równowaga budżetowa, deficyt budżetowy, dług publiczny*, Warszawa 1993.
- Pająk K., *Samorząd terytorialny i jego wewnętrzna transformacja*, Toruń 2007.
- Patrzalek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, Uniwersytet Ekonomiczny, Wrocław 2010.
- Ruśkowski E. (red.), *Polskie prawo finansowe*, Warszawa 1998.
- Sochacka-Krysiak H. (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, SGH, Warszawa 2003.
- Szewczuk A., *Mierzenie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] L. Patrzalek (red.), *Wybrane problemy finansów samorządu terytorialnego*, Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, Poznań 2008a.
- Szewczuk A., *Samodzielność finansowa organów lokalnych w Polsce*, [w:] *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju*, UMCS, Lublin 2008b.
- Szewczuk A., Ziolo M., *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2008.
- Wankiewicz B., *Zasoby finansowe a rozwój samorządności lokalnej. Obszary rozwoju – rozwiązania modelowe*, Warszawa 2009.

## **LOCAL GOVERNMENT FINANCE – AN ATTEMPT OF EVALUATION OF THE THEORETICAL ACHIEVEMENTS ON THE BACKGROUND OF EXPECTATIONS OF THE POLITICAL AND ECONOMIC SURROUNDINGS AND LOCAL COMMUNITIES**

**Summary:** Attempting to assess the theoretical achievements of local government finance is a very sophisticated and great challenge. The main reason for this is that there is no revised methodology for this type of research projects. In the estimation of theoretical achievements of local government it is methodically crucial to distinct *certain research issues* and to assess publications in this range with the special attention paid to the achieved state of the detail of theoretical solutions in relation to the expectations of widely understood environment. The

assessment should include the following fields: the legal basis of local government finances, their financial independence, budgeting in self-government units, management of local debt, risk in the finance management at self-government and methods of risk mitigation, financial analysis of the LGE's, supervision and control of financial management in the self-government entities and civil participation. Achieving proper results from this type of research is possible with a complementary approach using the process of evaluation of the theoretical achievements of local government finances, including the following spheres: real economy and economic policy, achievements of public finance, application of theoretical solutions into practice of self-government units, new research challenges for the finance of self-government entities and conditions of their implementation.