

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

306

Finanse publiczne



Redaktorzy naukowi

Jerzy Sokołowski

Arkadiusz Żabiński



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Aleksandra Śliwka

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Cibis

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2013

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-386-1

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Jan Borowiec , Kryzys gospodarczy a polityka monetarna i fiskalna w strefie euro w latach 2008-2012.....	13
Leszek Borowiec, Marzena Kuśmierk , Kapitał żelazny w finansowaniu organizacji non-profit w Polsce	24
Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska , Determinanty wyceny rynkowej sektora bankowego w dobie kryzysu	37
Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska , Ocena sektora bankowego w Europie.....	48
Iwona Dorota Czechowska , Rachunki osobiste dla klientów 60+	61
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka , Opodatkowanie podatkiem dochodowym od osób fizycznych mikroprzedsiębiorców w warunkach kryzysu	73
Joanna Działo , Czy Unia Europejska potrzebuje unii fiskalnej?.....	86
Ryta Dziemianowicz , <i>Tax expenditures</i> w konstrukcji reguły wydatkowej... ..	98
Joanna Fila , Mikrofinanse w Unii Europejskiej – polityka, instrumenty, efekty	110
Beata Filipiak, Marek Dylewski , Indywidualny wskaźnik zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego – problemy dostosowawcze.....	120
Piotr Gut , Model odwróconej płatności (<i>reverse charge</i>) jako element konstrukcji podatku VAT ograniczający uszczuplenia w podatku VAT.....	132
Małgorzata Magdalena Hybka , Raison d'être solidarnej odpowiedzialności za zobowiązania z tytułu podatku od wartości dodanej	143
Marcin Idzik , Ekskluzja finansowa – ujęcie empiryczne.....	154
Maria Jastrzębska , Kreacja i implementacja systemu zarządzania ryzykiem jednostki samorządu terytorialnego	166
Piotr Karaś, Wojciech Pacut , Porównanie działania banków islamskich i konwencjonalnych – przypadek Zjednoczonych Emiratów Arabskich ...	178
Anna Kobialka , Wykorzystanie funduszy unijnych w finansowaniu wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego lubelszczyzny	190
Teresa Kondrakiewicz , Dywersyfikacja jako kierunek rozwoju grup kapitałowych.....	200
Iwa Kuchciak , Problematyka nadmiernego zadłużania w kontekście wykluczenia finansowego.....	213
Elwira Leśna-Wierszołowicz , Koncepcja wielofunduszowości w drugim filarze systemu emerytalnego w Polsce	225
Paweł Marszałek , Finansyzacja w Polsce – ciekawostka teoretyczna czy realny problem?.....	235
Grzegorz Matysek , Opodatkowanie dochodów spółek osobowych w Polsce – konieczność zmian.....	247

Danuta Milaszewicz , Stabilność fiskalna jako przymus w polityce fiskalnej	260
Magdalena Miszczuk , Zróżnicowanie sytuacji finansowej wybranych jednostek samorządu terytorialnego na podstawie indywidualnego wskaźnika zadłużenia	272
Anna Murdoch , Wejście Polski do strefy euro a długoterminowe cele rozwoju kraju	285
Piotr Ptak , Polityka wydatków publicznych w Polsce w latach 2008-2012....	298
Witold Rakowski , Zróżnicowanie wydatków gmin i powiatów na oświatę w latach 2005-2010 w układzie przestrzennym	311
Halina Rechul , Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.....	325
Wioleta Samitowska , Fundusze pożyczkowe i fundusze poręczeń kredytowych jako instrumenty finansowego wsparcia MŚP	338
Przemysław Siudak , Specjalne strefy ekonomiczne jako instrument generujący oszczędności budżetu państwa z tytułu zatrudniania bezrobotnych..	351
Andrzej Sobczyk , Dynamika wydatków inwestycyjnych i liczby mieszkańców w gminach województwa zachodniopomorskiego w latach 2008-2011	362
Michał Sosnowski , Progresywne i proporcjonalne opodatkowanie przedsiębiorstw osób fizycznych w Polsce	372
Feliks Marek Stawarczyk , Kryzys finansowy a sytuacja banków krajowych w Niemczech	386
Igor Styn , Wpływ zmian w MSSF 9 na wyniki finansowe największych dwóch banków działających w Polsce oraz na ich politykę kredytową	397
Magdalena Syrkiewicz-Świtłała, Tomasz Holecki, Katarzyna Klyta , Możliwości wprowadzenia prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych do powszechnego systemu ochrony zdrowia w Polsce w opinii mieszkańców powiatu tarnogórskiego	409
Waldemar Szczepaniak , Ocena sytuacji finansowej publicznych uczelni technicznych w Polsce w latach 2004-2011	418
Tomasz Śmietanka , Gospodarka finansowa gminy miejsko-wiejskiej Kozienice w latach 2003-2012	430
Tomasz Uryszek , Zadłużenie sektora samorządowego w krajach Unii Europejskiej w okresie kryzysu gospodarczego	442
Alina Walenia , Zarządzanie ryzykiem w sektorze samorządowych finansów publicznych	454
Jerzy Wąchoł , Spowolnienie gospodarcze i problemy długu publicznego na świecie w świetle danych statystycznych	466
Radosław Witczak , Wykorzystanie metod szacowania podstawy opodatkowania do określenia wysokości zobowiązań podatkowych	478
Iwona Wojciechowska-Toruńska , „Pakt fiskalny” a polityka fiskalna	488

Katarzyna Wójtowicz , Udziały samorządów w podatkach państwowych – własne czy obce źródło dochodów JST? Dylematy teorii a praktyka budżetowa wybranych państw.....	501
Dorota Wyszowska , Stan finansów jednostek samorządu terytorialnego jako determinanta wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej w perspektywie 2014-2020	513
Jolanta Zawora , Samodzielność finansowa samorządów gminnych w warunkach spowolnienia gospodarczego.....	523
Anna Zielińska-Chmielewska , Ocena realizacji strategii płynności finansowej GK Tarczyński SA w ujęciu dochód-ryzyko	534
Dagmara Zuzek , Faktoring jako niekonwencjonalne źródło finansowania mikro- i małych przedsiębiorstw w Polsce.....	547
Arkadiusz Żabiński , Realizacja zasady równości opodatkowania czynników wytwórczych w wybranych krajach europejskich.....	558

Summaries

Jan Borowiec , Economic crisis and monetary and fiscal policies in the euro zone in the years 2008-2012	23
Leszek Borowiec, Marzena Kuśmierek , Endowment capital and funding sources in non-profit organizations	36
Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska , Determinants of market valuation of the banking sector during the recent financial crisis	47
Patrycja Chodnicka, Katarzyna Niewińska , Assessment of the banking sector in Europe	60
Iwona Dorota Czechowska , Personal accounts for clients 60+.....	72
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka , Personal income tax on small entrepreneurs in times of crisis	85
Joanna Działo , Does the European Union need a fiscal union?	97
Ryta Dziemianowicz , Tax expenditures in the construction of the expenditure rule.....	109
Joanna Fila , Microfinance in European Union – policy, instruments, effects	119
Beata Filipiak, Marek Dylewski , Personal debt ratio of local government – system problems	131
Piotr Gut , Reverse charge model as an element of the VAT system, preventing it from tax abuse	142
Małgorzata Magdalena Hybka , Raison d'être of the joint and several liability for value added tax purposes.....	153
Marcin Idzik , Financial exclusion – empirical approach.....	165
Maria Jastrzębska , Creation and implementation of the risk management system of territorial self-government unit	177

Piotr Karaś, Wojciech Pacut , Islamic vs. conventional banking – the case of United Arab Emirates.....	189
Anna Kobialka , European Union funds use in financing of territorial self-governments units' investment in Lublin region.....	199
Teresa Kondrakiewicz , Diversification strategy in the process of holding companies development.....	212
Iwa Kuchciak , The issue of overindebtedness in the context of financial exclusion	224
Elwira Leśna-Wierszółowicz , The concept of multifunding in the second pension pillar in Poland	234
Paweł Marszałek , Financialization in Poland – theoretical curiosity or the real problem?.....	246
Grzegorz Matysek , Income taxation of partnerships in Poland – the necessity of changes	259
Danuta Milaszewicz , Fiscal stability as a coercion in fiscal policy	271
Magdalena Miszczuk , Diversity of the financial situation of selected self-government units under individual debt indicator.....	284
Anna Murdoch , Poland's entry into the Eurozone vs. its long term growth objectives	297
Piotr Ptak , Public spending policy in Poland in the years 2008-2012	310
Witold Rakowski , Variation of educational spending by communities and counties across regions in 2005-2010	324
Halina Rechul , Financial independence of local government units in Poland	337
Wioleta Samitowska , Loan funds and credit guarantee funds as instruments of financial support for SME.....	350
Przemysław Siudak , Special economic zones as an instrument generating savings for the state budget through the employment of the unemployed .	361
Andrzej Sobczyk , Dynamics of capital expenditure and population in communities of Western Pomeranian Voivodeship in the years 2008-2011	371
Michał Sosnowski , Progressive and proportional taxation of natural persons' enterprises in Poland.....	385
Feliks Marek Stawarczyk , Financial crisis and <i>Landesbanken</i> problems in Germany	396
Igor Styn , How changes in IFRS 9 can affect net earnings of two biggest banks operating in Poland and their loan policy	408
Magdalena Syrkiewicz-Świtła, Tomasz Holecki, Katarzyna Klyta , Possibilities of introducing private insurance in the public health care system in Poland in the opinion of the inhabitants of Tarnowskie Góry county	417
Waldemar Szczepaniak , Assessment of financial situation of technical universities in Poland between 2004-2011	429

Tomasz Śmietanka , Financial economy of the urban-rural commune of Kozienice in the years 2003-2012.....	441
Tomasz Uryszek , Local and regional government sector debt in the European Union countries during the economic crisis.....	453
Alina Walenia , Risk management in the self-government public finance sector.....	465
Jerzy Wąchol , Economic slowdown and problems with public debt in the world in the light of statistical data	477
Radosław Witczak , The use of tax base estimation methods for the determination of the amount of tax liability.....	487
Iwona Wojciechowska-Toruńska , “Fiscal Pact” vs. fiscal policy	500
Katarzyna Wójtowicz , Local governments tax sharing arrangements – own or external source of revenues? Theoretical dilemmas vs. practical experiences of several European countries	512
Dorota Wyszowska , Financial standing of local self-government entities as a determinant of using of European Union aid in the perspective of 2014-2020	522
Jolanta Zawora , Financial independence of communes during economic slowdown	533
Anna Zielińska-Chmielewska , Assessment of strategies of working capital financial liquidity in the concept of risk-return analysis on GK Tarczyński SA	546
Dagmara Zuzek , Factoring as an unconventional source of financing activities of micro and small enterprises in Poland.....	557
Arkadiusz Żabiński , The implementation of the principle of equality in the taxation of factors of production in selected European countries	567

Halina Rechul

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

SAMODZIELNOŚĆ FINANSOWA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

Streszczenie: Celem artykułu jest przedstawienie zakresu samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Samodzielność finansowa jest konsekwencją decentralizacji administracji publicznej i może być rozpatrywana w odniesieniu zarówno do dochodów, jak i do wydatków jednostek samorządu terytorialnego. W ocenie stopnia samodzielności finansowej bardzo ważne są zobiektywizowane mierniki, które należy traktować kompleksowo ze względu na brak uniwersalnego miernika.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, samodzielność finansowa, decentralizacja.

1. Wstęp

Problem samodzielności jednostek samorządu terytorialnego należy rozpatrywać w kilku aspektach prawnych. Podmiotowy zakres samodzielności prawnej określono w uregulowaniach określających ustrój, zadania oraz podstawowe zasady gospodarki finansowej. Proces decentralizacji finansów publicznych w Polsce spowodował, że jednostki samorządu terytorialnego zostały uprawnione do prowadzenia określonej polityki na swoim terytorium.

Jednym z najważniejszych parametrów samodzielności prawnej jest wyposażenie samorządu w odpowiednie środki finansowe umożliwiające odpowiednią realizację zadań nałożonych na podmioty. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że samodzielność finansowa nie jest kategorią stałą i niezmienną, gdyż wpływa na nią rozwój instytucjonalny, prawny, społeczny, ekonomiczny i finansowy państwa. Jednocześnie ekonomiści poszukują odpowiedzi na pytanie, co decyduje o samodzielności i jak można ją zmierzyć.

Celem artykułu jest przedstawienie zakresu samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Niezwykle ważną kwestią jest dobór odpowiednich mierników oceny samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

2. Pozycja samorządu terytorialnego w Polsce

Proces przywracania w Polsce samorządu terytorialnego rozpoczął się w 1990 r. Tworząc zasady jego gospodarki finansowej, korzystano z dawnych doświadczeń samorządu terytorialnego w Polsce¹, a także z doświadczeń i regulacji zagranicznych. Początkowo samorząd został ograniczony do gmin, którym nadano osobowość prawną, przydzielono określone działania, wyposażono w mienie komunalne i przyznano określone źródła dochodów. Tworzenie podstaw finansów gmin na początku lat dziewięćdziesiątych dokonywało się w warunkach przechodzenia z ustroju socjalistycznego do rynkowej demokracji. W tych okolicznościach rozwiązania dotyczące finansów samorządowych nacechowane były ostrożnością i tymczasowością². Tworzenie nowych jednostek samorządu terytorialnego związane było z koniecznością wprowadzenia w życie wielu nowych aktów prawnych.

W 1990 r. uchwalono ustawy, którymi powołano gminę jako wspólnotę samorządową oraz nakreślono ramy jej funkcjonowania³. Obok tych zmian wprowadzono także zasady i tryb „gromadzenia zasobów pieniężnych” na finansowanie zadań, zmieniając prawo budżetowe⁴.

Ważna dla finansów samorządu terytorialnego jest ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych⁵. Dotyczy ona wykonywania przez izby nadzoru i kontroli nad gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego oraz funkcji opiniodawczej i informacyjno-szkoleniowej izb.

Kolejnym etapem decentralizacji administracji publicznej było wprowadzenie w 1994 r. programu pilotażowego, na mocy którego część zadań wykonywanych przez administrację centralną przekazano dużym miastom. Były to zadania w dziedzinie oświaty i wychowania, ochrony zdrowia, opieki społecznej, kultury i sztuki, ochrony przeciwpożarowej oraz w dziedzinie drogownictwa i w różnych dziedzinach administracyjnych. Przejęte przez gminy zadania miały charakter zadań zleconych.

Ustawowe usankcjonowanie decentralizacji zadań publicznych do szczebla gmin nastąpiło od 1 stycznia 1996 r.⁶ Większość przekazanych miastom zadań miała charakter zadań własnych. Zadania przejmowane przez duże miasta mogły być na mocy ustawy w całości przekazywane do realizacji miejskim strefom usług publicznych.

¹ Samorząd terytorialny istniał w Polsce: w latach II Rzeczypospolitej (1918-1939), po II wojnie światowej (1945-1950), obecnie od 1990 r.

² E. Ruśkowski, *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004, s. 52.

³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (DzU nr 16, poz. 94), Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (DzU nr 16, poz. 95); Ustawa z dnia 19 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i pracownikach samorządowych (DzU 1990 nr 32, poz. 191, nr 92, poz. 541).

⁴ Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe (DzU nr 5, poz. 18).

⁵ Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (DzU 2001 r. nr 55, poz. 577 z późn. zm.).

⁶ Ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (DzU z 1995 r. nr 141, poz. 692).

Strefy mogły zostać utworzone przez miasto z sąsiadującymi gminami i działały na zasadach związku komunalnego, mającego osobowość prawną. Strefy mogły przejąć od administracji rządowej wszystkie zadania publiczne wyłącznie jako zadania zlecone, co powoduje odmienny sposób finansowania⁷.

Reaktywowany w 1990 r. samorząd funkcjonował do 1998 r. tylko na poziomie gminy, która stała się jednostką zasadniczego podziału terytorialnego stopnia podstawowego. Funkcjonowanie przez dwie pełne kadencje samorządu gminnego okazało się korzystne dla życia społeczno-gospodarczego. Był to jednak dopiero początek przebudowy całej struktury administracji publicznej państwa⁸.

Podstawą dokonywania zmian w strukturze samorządu terytorialnego była zmiana podziału terytorialnego. W połowie 1998 r. uchwalone zostały ustawy wprowadzające trójstopniowy podział terytorialny państwa⁹. W dniu 1 stycznia 1999 r. przekształcono ustrój państwa, rozbudowano struktury organizacyjne zarządzania, utworzono powiaty i województwa jako kolejne jednostki samorządu terytorialnego¹⁰. Mogą one wykonywać zadania własne, zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone jednostkom samorządowym na mocy ustaw, zadania przejęte do realizacji w drodze umowy lub porozumienia oraz zadania realizowane wspólnie z innymi jednostkami samorządowymi.

Wprowadzona w Polsce nowa, trójszczeblowa struktura samorządu terytorialnego wymagała konstrukcji nowego systemu finansów jednostek samorządu terytorialnego. Podstawę prawną tego systemu, poza uchwaloną wcześniej Konstytucją RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. i obowiązującą w Polsce od 1994 r. Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego, stworzyła ustawa o finansach publicznych¹¹. Zakres podziału źródeł dochodów między państwo i poszczególne szczeble jednostek samorządu terytorialnego został określony ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹². Ustawa ta regulowała:

- źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego,
- zasady ustalania oraz tryb przekazywania subwencji ogólnych dla tych jednostek,
- zasady i tryb udzielania dotacji celowych jednostkom samorządu terytorialnego.

⁷ M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 150-151.

⁸ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, LIBER, Warszawa 1998, s. 207-209.

⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU nr 91, poz. 578; zm. nr 155, poz. 1014).

¹⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (DzU nr 91, poz. 576; zm. nr 155, poz. 1014, nr 160, poz. 1060) oraz Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (DzU nr 96, poz. 603 z późn. zm.).

¹¹ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (DzU nr 155, poz. 1014).

¹² Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 (DzU nr 150, poz. 983 z późn. zm.), stosowana do 2003 r.

Przepisy wspomnianej ustawy miały kluczowy charakter dla finansów i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, gdyż determinowały ich zakres i strukturę¹³. Od 2004 r. dokonano zmiany prawnej systemu finansowego jednostek samorządu¹⁴. W wyniku zmian regulacji prawnej zmieniły się proporcje podziału wpływów podatkowych, w szczególności przez wzrost procentowych udziałów wszystkich szczebli w podatkach dochodowych.

Samorząd terytorialny w Polsce funkcjonuje w oparciu o postanowienia Konstytucji, gdzie przyjęto następującą jego definicję: „Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”¹⁵. Umocnieniu pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego służy kilka elementów:

- samorząd posiada własną osobowość prawną, a zatem prawo bycia podmiotem praw i obowiązków oraz dokonywania we własnym imieniu czynności prawnych;
- samodzielność samorządów jest chroniona sądownie. Konstytucja przewiduje także obowiązek dostosowywania przez ustawodawcę dochodów samorządów do zmian w ich zadaniach i kompetencjach;
- samorzady mogą się zrzeszać. Pozwala to im współpracować zgodnie z rzeczywistymi potrzebami, a nie tylko w ramach ustawowo określonego terytorium¹⁶.

Do zasad wyrażonych w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego, nieujętych w obowiązujących regulacjach konstytucyjnych, a będących bezsprzecznie wyznacznikami decentralizacji finansów publicznych, należą¹⁷:

- zasada solidarności, czyli wyrównywania finansowego,
- zasada swobodnego dysponowania zasobami finansowymi w ramach wykonywania uprawnień,
- zasada konsultowania z jednostkami samorządu terytorialnego form przyznawania zasobów pochodzących z redystrybucji dochodów,
- zasada dostępu do krajowego rynku kapitałowego, w granicach określonych prawem dla potrzeb finansowania nakładów inwestycyjnych.

Samorząd, wykonując zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, podlega nadzorowi państwowemu, co czyni państwo do pewnego stopnia odpowiedzialnym za ich działania. Przyznana osobowość prawna jest jed-

¹³ E. Ruśkowski, wyd. cyt., s. 56.

¹⁴ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU nr 203, poz. 1966 oraz z 2005 r. nr 249, poz. 2104).

¹⁵ Art. 16 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (DzU z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

¹⁶ K. Zubelewicz, *Pozycja ustrojowa wspólnot lokalnych*, [w:] J. Kleer (red.), *Samorząd lokalny – dobro publiczne*, CeDeWu Sp. Z o.o., Warszawa 2008, s. 80.

¹⁷ Art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

ną z gwarancji instytucjonalnych służących zabezpieczeniu pozycji samorządu oraz podkreśla rolę społeczności lokalnej.

Konstytucja przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego następujące prawa, wyznaczające w ten sposób zakres ich samodzielności finansowej¹⁸:

- prawo do osobowości prawnej,
- prawo własności oraz inne prawa majątkowe,
- prawo do posiadania adekwatnych do zadań środków publicznych,
- prawo do ustawowego określania źródeł dochodów,
- prawo do władztwa podatkowego polegającego na określaniu stawek podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym ustawowo,
- prawo do zasilania budżetów jednostek samorządu terytorialnego środkami pochodzącymi z trzech rodzajów źródeł: dochodów własnych, subwencji ogólnych oraz dotacji celowych z budżetu państwa,
- prawo do określania zasad i kryteriów nadzoru i kontroli nad działalnością finansową samorządu.

3. Istota samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego

Samodzielność finansowa oznacza zagwarantowanie dochodów z ustawowo określonych źródeł, przyznanie władztwa podatkowego ograniczonego prawem, możliwość dokonywania wyborów co do kierunków i wielkości wydatków budżetowych oraz metod i form działania, w szczególności zaś dostosowania dochodów i wydatków do zakresu działań, i wybór najkorzystniejszej formy organizacyjnej gospodarki finansowej. Samorząd może korzystać z samodzielności finansowej, ale tylko w odniesieniu do tych dochodów, które mu ustawowo przysługują. Może także decydować o kierunkach i sposobie wydatkowania środków z budżetu, lecz jedynie w takim zakresie i na warunkach, jakie wynikają z obowiązujących ustaw¹⁹.

Samodzielność finansową można definiować wieloaspektowo. Można ją traktować jako możliwość:

- samostanowienia budżetu wraz z odpowiedzialnością za jego realizowanie;
 - wyboru celów, sposobu oraz skali wydatkowania środków publicznych jednostce przypisanych;
 - kształtowania struktury własnych dochodów (przychodów).
- E. Kornberger-Sokołowska definiuje samodzielność pod dwoma warunkami:
- określenia praw i obowiązków jednostek samorządowych związanych z pozyskiwaniem dochodów oraz zakresem władztwa finansowego w obrębie każdego ze źródeł dochodów;

¹⁸ Art. 165, art. 167, art. 168, art. 171 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

¹⁹ E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, LIBER, Warszawa 2001, s. 53.

– ukształtowania ich w wyniku decyzji ustawodawcy o źródłach dochodów.

Według K. Surówki samodzielność finansowa samorządu terytorialnego przejawia się głównie w zakresie finansowania i realizacji bieżących zadań fakultatywnych, a także w finansowaniu działalności rozwojowej jednostek samorządu terytorialnego²⁰.

Samodzielność określana jest przez regulacje rangi konstytucyjnej, wykluczające możliwość dowolnego ustalania przez organy sektora samorządowego źródeł dochodów budżetowych, gdyż mogą one pozyskiwać środki finansowe tylko ze źródeł wymienionych ustawowo. Możliwość wpływania na strukturę i wielkość dochodów uzależniona jest od tego, w jakim zakresie mogą one decydować o uzyskiwanych dochodach. Określić ją można jako władztwo dochodowe, a polega ono na uprawieniach do:

- rezygnacji z części dochodów;
- pozyskiwania przychodów budżetowych;
- występowania z inicjatywą wobec innych dysponentów o przekazanie środków;
- podejmowania własnych inicjatyw gospodarczych i kapitałowych.

B. Guziejewska podkreśla, że bardzo ważne jest akcentowanie rozróżnienia samodzielności dochodowej i wydatkowej, gdyż o ile całkowita samodzielność w zakresie dochodów nie jest czynnikiem niezbędnym, warunkującym racjonalność w zakresie finansów, za taki należy uznać duży stopień samodzielności wydatkowej²¹. Samodzielność wydatkowa to swoboda w zakresie sposobu i rodzajów wydatków ponoszonych przez samorząd. Zależą one od zakresu zadań i obowiązków, które zostały ustawowo nałożone na poszczególne szczeble sektora samorządowego. Wydatków nie można oddzielić od realizowanych zadań publicznych, ponieważ stanowią one finansowe odbicie regulacji prawnych dotyczących zadań i kompetencji związanych z ich realizacją²².

Zdaniem M. Kosek-Wojnar zakres samodzielności wydatkowej jednostek samorządu terytorialnego zdeterminowany jest zarówno przez poziom dochodów, jak i ich strukturę. Jeśli w dochodach występuje wysoki poziom dotacji celowych, oznacza to zmniejszenie samodzielności wydatkowej, której podstawę stanowią te rodzaje dochodów, którymi samorząd może samodzielnie dysponować. Jeśli samodzielność wydatkową potraktować w szerokim ujęciu, jako prawo do decydowania o rodzaju wykonywanych zadań, sposobie realizacji, zakresie i rodzajach wydatków ponoszonych w związku z tymi zadaniami, to można ją sprowadzić do niezależności w zakresie:

²⁰ K. Surówka, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2013, s. 29.

²¹ B. Guziejewska, *Kontrowersje w ocenie samodzielności finansowej samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 5/2005, s. 66.

²² M. Wakula, *Samodzielność finansowa gminy (analiza porównawcza dwóch powiatów)*, „Samorząd Terytorialny” 5/2005, s. 34.

- ustalania priorytetów w kierunkach wydatkowania środków nakierowanych na rozwój lokalny;
- uprawnień co do sposobu wykonywania zadań publicznych, czyli wyboru formy podmiotu realizującego zadanie, lub wręcz powierzenia ich innym podmiotom;
- kształtowania ekonomicznej struktury wydatków;
- gospodarowania przyjętym majątkiem;
- kształtowania salda budżetu;
- zaciągania pożyczek komunalnych na sfinansowanie działań inwestycyjnych.

Podsumowując rozważania dotyczące samodzielności dochodowej i wydatkowej, autorka stwierdza, że posiadanie władztwa podatkowego, bez samodzielności w sferze kompetencyjnej, wyraźnie ogranicza samodzielność jako taką, gdyż wszystkie aspekty samodzielności powinny być traktowane łącznie²³.

4. Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2001-2011

W rozważaniach na temat samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego ważnym problemem jest dobór mierników oceny samodzielności organów samorządu terytorialnego.

E. Ruśkowski zwraca uwagę na fakt powiązania decentralizacji finansów publicznych jako pojęcia szerszego i samodzielności finansowej traktowanej autonomicznie, która powinna być traktowana jako część składowa tego pojęcia. Przedstawione pojęcia nie wykluczają się, a na ich podstawie autor formułuje tezę, że decentralizacja akcentuje głównie aspekty wielkościowe, natomiast samodzielność odzwierciedla głównie elementy jakościowe. E. Ruśkowski podkreśla również, że tak złożone zjawisko jak decentralizacja finansów publicznych jest trudno mierzalne i nie może podlegać łatwym i uproszczonym ocenom. Bardzo ważne są zobiektywizowane mierniki decentralizacji finansowej, które należy traktować kompleksowo i komplementarnie ze względu na brak miernika uniwersalnego. Autor wskazuje, że wśród najczęściej stosowanych mierników decentralizacji finansowej jest relacja dochodów jednostek samorządu terytorialnego do dochodów budżetu państwa oraz relacja wydatków jednostek samorządu terytorialnego do wydatków budżetu państwa²⁴.

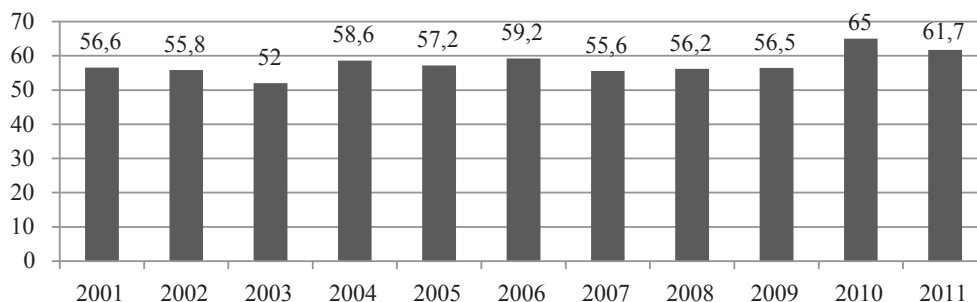
Relację dochodów jednostek samorządu terytorialnego do dochodów budżetu państwa przedstawiono na rys. 1.

Analiza rys. 1 wskazuje na pogorszenie się ogólnej sytuacji jednostek samorządu terytorialnego w 2003 r. Relacja dochodów jednostek samorządowych do dochodów budżetu państwa obniżyła się z 55,8% w 2002 r. do 52% w roku 2003. Na realizację

²³ M. Kosek-Wojnar, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydatków*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Bochni, Zeszyty Naukowe nr 4/2006, s. 75-86.

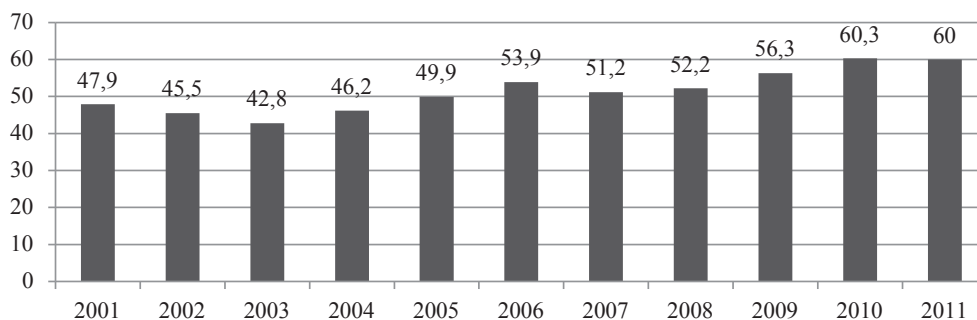
²⁴ E. Ruśkowski, wyd. cyt., s. 28.

budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 2004 r. miały wpływ nowe zasady kształtowania dochodów, zapisane w zmienionej ustawie o dochodach. Przyjęte rozwiązania zapewniły dynamiczny przyrost dochodów jednostek samorządu terytorialnego i zwiększenie ich relacji w stosunku do dochodów budżetu państwa.



Rys. 1. Relacja dochodów jednostek samorządu terytorialnego do dochodów budżetu państwa wyrażona w %

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sprawozdań z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za lata 2001-2011.



Rys. 2. Relacja wydatków jednostek samorządu terytorialnego do wydatków budżetu państwa wyrażona w %

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za lata 2001-2011.

Analiza relacji wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego do wydatków budżetu państwa wskazuje na jej wzrost z 47,9% w 2001 r. do 60% w roku 2011, co związane było z realizacją przez jednostki samorządu terytorialnego coraz większej części zadań publicznych.

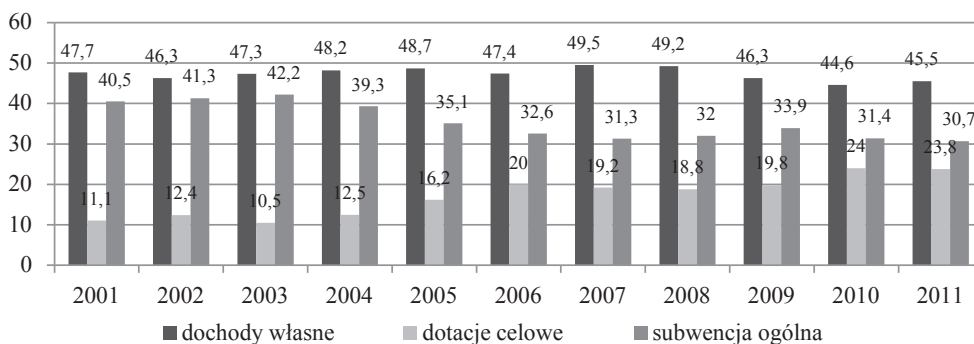
Zmiany w strukturze budżetu państwa zniekształcają jednak obraz omawianego wskaźnika. Jest to wynik powołania kas chorych, zastąpionych później Narodowym

Funduszem Zdrowia, a także odgrywania znaczącej roli w finansowaniu zadań publicznych przez państwowe fundusze celowe.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się powszechnie, że samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego jest tym większa, im większy jest udział dochodów własnych w strukturze dochodów samorządu. Wpływ jednostek samorządu terytorialnego na kształtowanie tych dochodów jest relatywnie największy, ponadto mają one względnie pewny charakter, co ma duże znaczenie dla stabilności finansów lokalnych²⁵.

W sprawozdaniach z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego wyodrębniono trzy kategorie dochodów: dochody własne, subwencja ogólna i dotacje celowe z budżetu państwa. W rozumieniu ustawy o finansach publicznych²⁶ dochodami własnymi są także udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych.

Struktura dochodów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego została przedstawiona na rys. 3, 4 i 5.



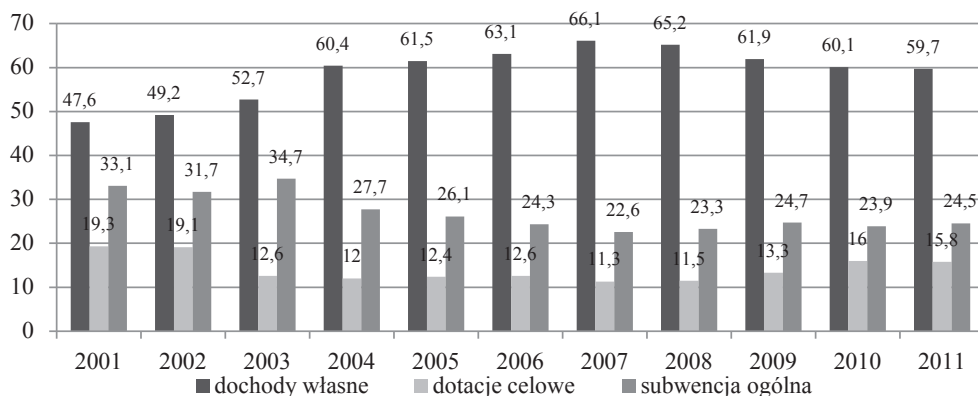
Rys. 3. Struktura dochodów gmin w %

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za lata 2001-2011.

Jak wynika z rys. 3, dochody własne stanowią podstawę finansowania w gminach. Stanowiąc prawie połowę dochodów gmin, decydują o ich sytuacji finansowej. Najwyższy ich udział w strukturze dochodów gmin przypadł na rok 2008, osiągając wartość 49,2%. Wyraźna jest tendencja wzrostu udziału w finansowaniu dotacji celowych z 11,1% w 2001 r. do 23,8% w roku 2011. Zmniejszył się natomiast udział subwencji ogólnej w strukturze dochodów gmin – z 40,5% w 2001 r. do 30,7% w roku 2011.

²⁵ E. Ruśkowski, wyd. cyt., s. 29.

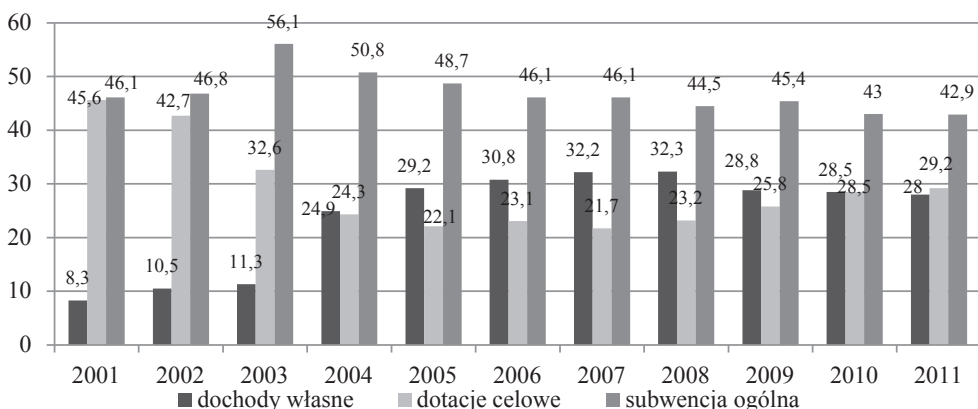
²⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU z 2009 r. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).



Rys. 4. Struktura dochodów miast na prawach powiatu w %

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za lata 2001-2011.

Miasta na prawach powiatu realizują jednocześnie zadania z zakresu działania gminy oraz powiatu, posługując się dochodami własnymi z części gminnej oraz dochodami własnymi powiatów. W analizowanym okresie nastąpił wzrost udziału dochodów własnych w strukturze dochodów miast na prawach powiatów – z 47,6 do 59,7%. Wyraźnie spadł udział dotacji celowych – z 19,3% w 2001 r. do 15,8% w roku 2011, a także subwencji ogólnej – z 33,1% w 2001 r. do 24,5% w roku 2011.

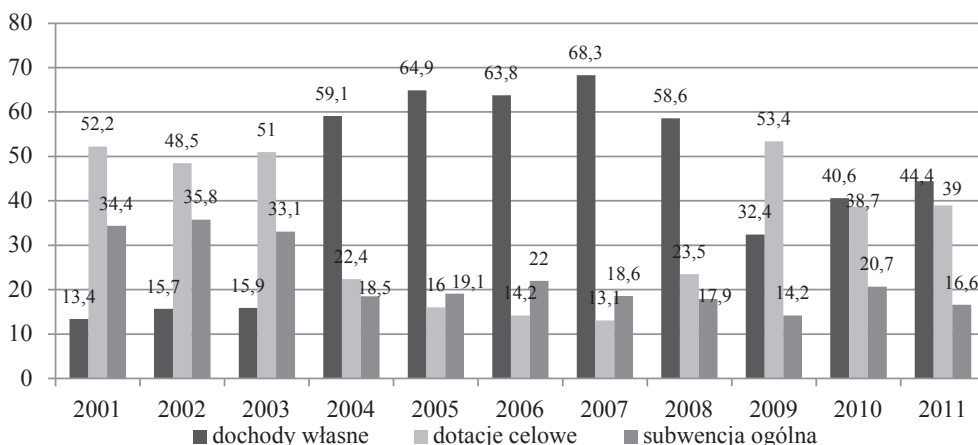


Rys. 5. Struktura dochodów powiatów w %

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za lata 2001-2011.

Dochody powiatów uzależnione są od transferów z budżetu państwa. Podstawą finansowania są dwie kategorie dochodów: subwencja ogólna oraz dotacja celowe.

Najwyższy udział subwencji ogólnej w strukturze dochodów powiatów przypadł na rok 2003, osiągając wartość 56,1%. Pomimo spadku udziału dotacji celowych: z 45,6% w 2001 r. do 29,2% w roku 2011, stanowią one znaczącą część budżetów powiatów. W analizowanym okresie znacznie zwiększył się udział dochodów własnych – z 8,3% w 2001 r. do 28% w roku 2011.



Rys. 6. Struktura dochodów województw samorządowych w %

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za lata 2001-2011.

Struktura dochodów województw samorządowych ulegała zasadniczym zmianom. Jak wynika z rys. 6, nastąpiła wyraźna zmiana udziału dotacji celowych w strukturze dochodów. W 2001 r. udział dotacji celowych wynosił 52,2%, po czym systematycznie spadał aż do 13,1% w roku 2007, natomiast w 2009 r. zwiększył się do poziomu 53,4%, stając się podstawowym źródłem dochodów województw samorządowych. Zmiany dotyczyły także udziału dochodów własnych, które w 2001 r. wynosiły 13,4% i wzrosły do wartości 44,4% w 2011 r.

Przedstawione wskaźniki, mimo że ich charakter jest bardzo ogólny, pozwalają wskazać poziom samodzielności finansowej oraz znaczenie finansów jednostek samorządu terytorialnego na tle całego sektora finansów publicznych. Obok tych wskaźników w literaturze przedmiotu można znaleźć wskaźniki szczegółowe, m.in.: dochody własne oraz dochody podatkowe do dochodów ogółem, dochody z majątku w relacji do dochodów ogółem oraz wydatki inwestycyjne do wydatków ogółem²⁷. Wskaźniki te pozwalają określić precyzyjny obraz samodzielności, gdyż odnoszą się bezpośrednio do sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

²⁷ M. Sakowicz, *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2007, s. 182-183.

5. Podsumowanie

Nowe zasady kształtowania dochodów jednostek samorządu terytorialnego, wprowadzone Ustawą z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, miały znaczący wpływ na realizację ich budżetów. Przyjęte rozwiązania spowodowały znaczny przyrost dochodów jednostek samorządu terytorialnego i zwiększenie ich relacji w stosunku do dochodów budżetu państwa. Jednak udział dochodów własnych w dochodach budżetowych ogółem nadal kształtuje się bardzo różnie w poszczególnych grupach jednostek samorządu terytorialnego.

W gminach podstawę finansowania stanowią dochody własne, których udział w dochodach ogółem wynosi około 45%. Wyraźnie zaznaczył się także wzrost udziału dotacji celowych w finansowaniu gmin. Podstawą finansowania miast na prawach powiatu są dochody własne. Udział tych dochodów w strukturze wzrósł i w roku 2011 wyniósł prawie 60%. W powiatach podstawową kategorią dochodów są subwencje ogólne i dotacje celowe, przez co powiaty są jednostkami najbardziej uzależnionymi od środków z budżetu państwa.

Literatura

- Guziejewska B., *Kontrowersje w ocenie samodzielności finansowej samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 5/2005.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, LIBER, Warszawa 1998.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (DzU 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Kornberger-Sokołowska E., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, LIBER, Warszawa 2001.
- Kosek-Wojnar M., *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydatków*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Bochni, Zeszyty Naukowe nr 4/2006.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Ruśkowski E., *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004.
- Sakowicz M., *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2007.
- Sprawozdania z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za lata 2001-2011.
- Surówka K., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2013.
- Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (DzU nr 96, poz. 603 z późn. zm.).
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU 2009 r. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 19 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i pracownikach samorządowych (DzU 1990 nr 32, poz. 191, nr 92, poz. 541).

- Ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (DzU 1995 r. nr 141, poz. 692).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU nr 91, poz. 578; zm. nr 155, poz. 1014).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (DzU nr 91, poz. 576; zm. nr 155, poz. 1014, nr 160, poz. 1060).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe (DzU nr 5, poz. 18).
- Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (DzU 2001 r. nr 55, poz. 577 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (DzU nr 16, poz. 95).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (DzU nr 16, poz. 94).
- Wakuła M., *Samodzielność finansowa gminy (analiza porównawcza dwóch powiatów)*, „Samorząd Terytorialny” 5/2005.
- Zubelewicz K., *Pozycja ustrojowa wspólnot lokalnych*, [w:] J. Kleer (red.), *Samorząd lokalny – dobro publiczne*, CeDeWu Sp. Z o.o., Warszawa 2008.

FINANCIAL INDEPENDENCE OF LOCAL GOVERNMENT UNITS IN POLAND

Summary: The aim of this article is to show the scope of financial independence of local government units in Poland. Financial independence is a consequence of decentralization of public administration and can be considered both in reference to incomes and expenses of local government units. When considering financial independence it is important to use objective measures, which should be treated comprehensively because of lack of universal measure.

Keywords: local government, financial independence, decentralization.