

**ECONOMIC SECURITY OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT  
UNITS IN POLAND**

**BEZPIECZEŃSTWO EKONOMICZNE JEDNOSTEK SAMORZĄDU  
TERYTORIALNEGO W POLSCE**

**dr Małgorzata Magdalena Dworakowska**

Zakład Ekonomii

Wydział Administracji i Nauk Społecznych

Politechnika Warszawska

m-dworakowska@wp.pl

**ABSTRACTS**

Economic security of the State is an issue which has grown in importance in the light of economic crisis which began in the US in 2007 and whose consequences soon became evident in other countries of the world, including Poland. In the light of falling economic climate in Poland caused by a downturn in global economy, it has become vital to improve national economic safety. One of its main determinants is the financial situation of the State, which is affected by the financial standing of territorial self-government units. Hence, efforts to improve the finances of self-government sector in Poland, especially in terms of income, should be counted among the priorities required to improve national economic security.

The aim of this paper is to analyze the possible options for securing income by territorial self-government units in Poland in the years 2008-2013, taking into account the need to ensure financial stability of the functioning of these entities and continuity of their activities. This objective is accompanied by the following thesis: “improvement of national economic security requires action to improve the financial standing of territorial self-government units by applying solutions to increase their fiscal autonomy”, which has been proven in the course of the analysis performed.

Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa to zagadnienie, które nabrało szczególnego znaczenia w obliczu kryzysu ekonomicznego, który rozpoczął się w 2007 r. w Stanach Zjednoczonych Ameryki, a jego konsekwencje w następnych latach były odczuwalne w kolejnych państwach świata,

w tym w Polsce. W obliczu pogarszania się koniunktury gospodarczej w Polsce na skutek niekorzystnych zmian w gospodarce światowej kluczowe stało się dbanie o wzmacnianie bezpieczeństwa ekonomicznego. Jedną z najważniejszych determinant kształtujących jest stan finansów państwa, na który oddziałuje sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego. W związku z powyższym troska o poprawę stanu finansów sektora samorządowego w Polsce, a zwłaszcza ich strony dochodowej, powinna stanowić jeden z priorytetów służących polepszeniu bezpieczeństwa ekonomicznego państwa.

Celem artykułu jest analiza możliwości pozyskiwania dochodów przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2008–2013, biorąc pod uwagę potrzebę zapewnienia stabilności finansowej w działalności tych podmiotów oraz ciągłości realizowanych przez nie zadań. Tak sformułowanemu celowi towarzyszy teza brzmiąca następująco: „polepszenie bezpieczeństwa ekonomicznego państwa wymaga działań mających na celu poprawę stanu finansów jednostek samorządu terytorialnego poprzez stosowanie rozwiązań służących wzrostowi ich samodzielności finansowej dochodowej”, która została potwierdzona w toku przeprowadzonych analiz.

#### **KEY WORDS:**

*state security, improving national economic security, fiscal autonomy, self-government subsector, commune, city with district rights, district, province*  
*bezpieczeństwo państwa, poprawa bezpieczeństwa ekonomicznego państwa, samodzielność finansowa dochodowa, podsektor samorządowy, gmina, miasto na prawach powiatu, powiat, województwo*

#### **WPROWADZENIE**

Dążenie do zachowania bezpieczeństwa powinno stanowić priorytet każdego państwa. Bezpieczeństwo jest jedną z kluczowych potrzeb w życiu człowieka i akcent na jej zaspokojenie był kładziony już od lat. Zapewnienie bezpieczeństwa jest ważne z perspektywy zarówno jednostki, jak i zbiorowości, a potrzeba bezpieczeństwa jest podstawową potrzebą społeczną. Ten obszar wymaga zainteresowania państwa i skoordynowanych oraz uporządkowanych działań z jego strony na rzecz budowy, utrzymania i polepszania poziomu bezpieczeństwa. Problematykę bezpieczeństwa państwa można rozpatrywać w różnych wymiarach i biorąc za przedmiot

analizy różnorodne jego aspekty. Wśród nich, w obliczu zmieniającej się sytuacji gospodarczej, szczególnego znaczenia nabrało bezpieczeństwo ekonomiczne, które na skutek zmian w koniunkturze gospodarczej wywołanych przez ostatni kryzys ekonomiczny zostało zakłócone. Skutki kryzysu ekonomicznego ostatnich lat, który rozpoczął się w Stanach Zjednoczonych Ameryki w 2007 r., dotarły także do Polski. Konsekwencje pogorszenia się koniunktury gospodarczej były widoczne w działaniu całego systemu finansowego. W obliczu takich zmian badanie stanu finansów publicznych, w tym szczególnie finansów jednostek samorządu terytorialnego, nabrało istotnego znaczenia.

Celem artykułu jest analiza możliwości pozyskiwania dochodów przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2008–2013, biorąc pod uwagę potrzebę zapewnienia stabilności finansowej w działalności tych podmiotów oraz ciągłości realizowanych przez nie zadań. Wskazanemu celowi towarzyszy teza: polepszenie bezpieczeństwa ekonomicznego państwa wymaga działań mających na celu poprawę stanu finansów jednostek samorządu terytorialnego poprzez stosowanie rozwiązań służących wzrostowi ich samodzielności finansowej dochodowej. Ze względu na wieloaspektowy obszar badawczy użyto różnych metod badawczych, aby osiągnąć wyznaczony cel. W związku z tym w procedurze badawczej wykorzystano metody badań niereaktywnych, które obejmowały zarówno metodę analizy dokumentów urzędowych, jak i metodę historyczno-porównawczą.

## **BEZPIECZEŃSTWO EKONOMICZNE JAKO WYMIAR DZIAŁANIA PAŃSTWA**

Bezpieczeństwo to kategoria istotna w życiu każdego człowieka, z którą w sposób pośredni bądź bezpośredni ludzie się stykają. Jednocześnie rozstrzyga ono o sytuacji nie tylko grup społecznych i społeczności, ale również takich zbiorowości jak np. państwo czy społeczność lokalna (Ferszt-Piłat, 2012, s. 112.). Dla bezpieczeństwa właściwy jest dynamiczny charakter, a wśród jego zagrożeń należy wskazać zmiany społeczno-ekonomiczne, historyczne, kulturowe lub naturalne (Wawrzusiszyn, 2012, s. 156.). Spośród najważniejszych płaszczyzn bezpieczeństwa trzeba wyodrębnić wymiary: ekonomiczny, polityczny i militarny. Istotny aspekt bezpieczeństwa państwa stanowi kryterium ekonomiczne.

Podstawowym celem każdego państwa jest dążenie do uzyskania bezpieczeństwa, w tym tego o charakterze ekonomicznym, które można

rozpatrywać jako oddzielną kategorię badawczą obejmującą nie tylko elementy ekonomiczne, ale też polityczne (Księżopolski, 2009, s. 97.). Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa należy traktować jako bezpieczeństwo całego systemu gospodarczego i interpretować jako „(...) niezakłócone funkcjonowanie gospodarek, to znaczy utrzymanie podstawowych wskaźników rozwojowych (...) na niezmiennym lub wyższym poziomie” (Księżopolski, 2004, s. 19–20). Poprzez bezpieczeństwo ekonomiczne można rozumieć „(...) sumę warunków zapewniających stabilność i pomyślność procesów gospodarowania, zarówno w skali mikroekonomicznej jak i makroekonomicznej” (Pięta, 2009, s. 163.). Posługując się kryterium przedmiotowym, można wyodrębnić aż jedenaście płaszczyzn bezpieczeństwa ekonomicznego, wśród których wskazać należy: bezpieczeństwo demograficzne, bezpieczeństwo ekologiczne, bezpieczeństwo energetyczne, bezpieczeństwo finansowe, bezpieczeństwo gospodarczo-obronne, bezpieczeństwo informatyczne, bezpieczeństwo infrastruktury technicznej, bezpieczeństwo społeczno-kulturowe, bezpieczeństwo surowcowe, bezpieczeństwo technologiczne, bezpieczeństwo żywnościowe (Kurek, Pietrzyk, Płaczek, 2014, s. 85.). To świadczy o szerokim spektrum wymiarów rozpatrywanych w ramach bezpieczeństwa ekonomicznego.

Działania służące zapewnieniu bezpieczeństwa ekonomicznego są odpowiedzią na potencjalne bądź realne zagrożenia stojące przed państwami (Księżopolski, 2011, s. 136.). Nie można jednak podchodzić do problematyki bezpieczeństwa ekonomicznego jako zagadnienia, które pozwoli rozwiązać wszelkie problemy państwa. Warto mieć na względzie fakt, iż nie tylko w nauce, ale też w praktyce pojawia się problem nadużywania pojęcia bezpieczeństwo ekonomiczne, co z jednej strony trzeba traktować jako swego rodzaju przejaw mody, a z drugiej należy brać pod uwagę to, że taki stan rzeczy może doprowadzić do dewaluacji tego terminu (Stachowiak, 2014, s. 62.). Trzeba natomiast analizować i kontrolować sytuację w zakresie bezpieczeństwa na tyle, na ile istnieje możliwość dokonania w tym aspekcie stosownych pomiarów. Należy pamiętać, iż sprawdzanie bezpieczeństwa państwa jest tak samo istotne jak kontrola w działalności każdej innej organizacji (Szejniuk, 2012; Szejniuk, 2013).

Bezpieczeństwo ekonomiczne łączy się bezpośrednio z zagadnieniem rozwoju społeczno-gospodarczego państwa. Bezpieczeństwo ekonomiczne podlega nieustannym zmianom, co wynika ze specyfiki gospodarki rynkowej, dla której charakterystyczne są m.in. wahania o charakterze cyklicznym. W związku z tym niezbędna jest mu podatność na zmiany oraz adaptacyjność (Kurek i in., 2014, s. 88.). Pamiętając o cykliczności

rozwoju gospodarki, należy brać pod uwagę wahania tempa wzrostu gospodarczego jako element zmieniającej się rzeczywistości, i należy na nie reagować. Zaobserwowane po 2007 r. w Polsce pogorszenie koniunktury było przede wszystkim skutkiem zdarzeń zewnętrznych powiązanych ze stanem rynków finansowych oraz sfery realnej (Kaźmierczak, 2009, s. 79.). Wskazuje się na dwoisty charakter ostatniego kryzysu ekonomicznego, który był kryzysem instytucji finansowych (głównie sektora bankowego) i zarazem kryzysem finansów publicznych (Modzelewski, 2009, s. 73.). Zakres jego wpływu zaobserwowano zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym. Jego konsekwencje występowały na poziomie całego państwa oraz działających na jego terenie jednostek terytorialnych.

Jednym z czynników oddziałujących na bezpieczeństwo ekonomiczne jest stan finansów państwa, który jest kształtowany m.in. poprzez sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego. Wyodrębnienie jednostek samorządu terytorialnego jest przejawem decentralizacji władzy publicznej. Dzięki niej wzrosło znaczenie podsektora samorządowego, a gminy, powiaty i województwa wykonują zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Wymaga to posiadania przez jednostki samorządu terytorialnego niezbędnych środków na realizację stojących przed nimi wyzwań. Ponadto możliwe jest zlecenie tym podmiotom do wykonania zadań z zakresu administracji rządowej, na sfinansowanie których przyznawane są dotacje celowe z budżetu państwa (Ossowska-Salamonowicz i Bułajewski, 2012, s. 330.). W gospodarce finansowej podsektora samorządowego priorytetowe znaczenie ma zapewnienie finansowania jego działalności w postaci wystarczających i wydajnych źródeł dochodów.

Struktura i funkcjonowanie administracji samorządowej będącej częścią administracji publicznej są determinowane przez szereg uwarunkowań, które można dzielić na te o charakterze zarówno prawnym, jak i pozaprawnym (Bentkowski, 2012, s. 430.). Szczególne znaczenie mają rozwiązania prawne oddziałujące na finanse jednostek samorządu terytorialnego, w tym na ich samodzielność finansową. Ugruntowaniu samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego służy zawarty w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zapis wskazujący, iż zapewnia się im udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających tym podmiotom zadań (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., art. 167. ust. 1.). Ponadto takie rozwiązanie przyczynia się do bezpieczeństwa realizacji zadań publicznych oraz wskazuje na postulat adekwatności środków finansowych do zakresu wyznaczonych zadań.

Istotne znaczenie dla kształtowania samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego mają również uregulowania Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, która jest ratyfikowaną przez Polskę umową międzynarodową. W jej treści znajduje się stwierdzenie, że „społeczności lokalne mają prawo (...) do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień” (Europejska Karta Samorządu Lokalnego z 15 października 1985 r., art. 9. ust. 1.). Samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego można analizować z perspektywy dochodów oraz wydatków budżetowych (Kornberger-Sokołowska, 2012, s. 17.). Realizacja wydatków jest możliwa dzięki pozyskiwaniu dochodów. Dlatego samodzielności finansowej dochodowej należy przypisać priorytet, a dbanie o jej wzmacnianie jest działaniem niezbędnym.

#### **SAMODZIELNOŚĆ FINANSOWA DOCHODOWA POLSKICH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

Samodzielność finansowa dochodowa łączy się z „(...) uprawnieniami organów samorządu terytorialnego w zakresie oddziaływania na poziom i strukturę dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego” (Patrzalek, 2010, s. 69.). Analizując samodzielność finansową dochodową, należy brać pod uwagę nie tylko możliwość oddziaływania władz samorządowych na kształtowanie dochodów pochodzących z poszczególnych źródeł, ale także wydajność oraz pewność każdego z rodzajów wpływów budżetowych (Surówka, 2013, s. 23.). Badanie strony dochodowej budżetów jednostek samorządu terytorialnego pozwala wskazać sfery: pełnej samodzielności finansowej dochodowej, ograniczonej samodzielności finansowej dochodowej lub braku tej samodzielności (Kozuch, 2012, s. 118.). Występowanie każdego z tych stanów zależy od źródła dochodów i szczegółowych uregulowań w zakresie jego pozyskiwania. Przykładowo znaczny udział subwencji ogólnej oraz dotacji ogółem obejmujących m.in. dotacje celowe oznacza pogorszenie samodzielności finansowej dochodowej lub jej brak. Warto przy tym zauważyć, iż spośród obu tych typów dochodów uzupełniających korzystniej na samodzielność finansową dochodową oddziałuje subwencja ogólna, która jest przyznawana według obiektywnych kryteriów (Swianiewicz, 2011, s. 134.). Przewaga dochodów, których kształtowanie podlega pełnemu władztwu ze strony jednostek samorządu terytorialnego, podnosi samodzielność finansową dochodową bądź świadczy o pełnym jej zakresie. Tym wyróżnia się większość

dochodów własnych, choć odmienny charakter mają zaliczane także do tej kategorii udziały w podatku dochodowym od osób: fizycznych i prawnych, które należy traktować jako formę transferu pieniędzy do budżetów jednostek samorządu terytorialnego, która ponadto silnie reaguje na zmiany w koniunkturze gospodarczej.

Zauważyć należy, iż poziom samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w obszarze dochodów cały czas nie jest satysfakcjonujący (Sierak, 2013, s. 170.). W związku z tym warto przeanalizować strukturę wykonanych dochodów ogółem przez poszczególne kategorie jednostek samorządu terytorialnego, aby wskazać, które z nich znajdują się w gorszej sytuacji oraz jakie kroki należy podjąć, aby ten stan polepszyć, mając na uwadze, że samodzielność finansowa dochodowa podsektora samorządowego jest powiązana z bezpieczeństwem ekonomicznym państwa.

Struktura wykonanych dochodów ogółem wszystkich jednostek samorządu terytorialnego różni się od rezultatów poszczególnych ich kategorii, czyli gmin, miast na prawach powiatu (powiatów grodzkich), powiatów (powiatów ziemskich) i województw. Stąd potrzeba badania nie tylko każdej z tych kategorii osobno, ale także przedstawiania uzyskanych w nich rezultatów na tle wyniku wypracowanego przez ogół jednostek samorządu terytorialnego. Rozważania dotyczą lat 2008–2013, dzięki czemu uwzględniono skutki oddziaływania kryzysu ekonomicznego na podsektor samorządowy. **Analizując wyniki** wszystkich kategorii **jednostek samorządu terytorialnego łącznie** (tab. 1.), należy podkreślić, iż największy udział w strukturze wykonanych dochodów ogółem miały dochody własne, które stanowiły od 48,3% w 2010 r. do 55% w 2008 r. Udział ten w okresie 2008–2010 miał tendencję malejącą (z 55% do 48,3%, co było związane z pogorszeniem się koniunktury gospodarczej), by w kolejnych latach systematycznie wzrastać do 50% w 2013 r., ale pomimo tej korzystnej zmiany, w ostatnim roku poddanym badaniu wynik ten był nadal niższy o 5 p.p. niż w 2008 r. W strukturze wykonanych dochodów ogółem wszystkich jednostek samorządu terytorialnego przeważała subwencja ogólna nad dotacjami ogółem, co jest korzystnym rezultatem. Udział subwencji ogólnej był między 27,9% w 2013 r. a 29,3% w 2009 r. Ponadto zaobserwowano okresy zarówno wzrostu (lata 2008–2009 i 2011–2012), jak i spadku odsetka tego źródła wpływów w strukturze wykonanych dochodów ogółem. Poddając analizie łącznie wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, zauważono, iż najmniejsze znaczenie wśród wykonanych dochodów ogółem miały dotacje ogółem, które stanowiły od 16,7% w 2008 r. do 23%

w 2011 r. Taka struktura dochodów jest o tyle korzystna, że dominują w niej dochody własne, które w największym zakresie świadczą o samodzielności finansowej dochodowej. Jej uzyskaniu służy też w większym stopniu subwencja ogólna, ze względu na obiektywny charakter jej przyznawania, niż dotacje ogółem, które są przydzielane wg subiektywnych kryteriów i nie da się traktować ich jako pewnego źródła wpływów.

**Gminy** z wyłączeniem miast na prawach powiatu stanowią około 86% ogółu jednostek samorządu terytorialnego (Główny Urząd Statystyczny, 16.09.2014). Zatem struktura wykonanych dochodów ogółem powinna być zbliżona do wyników obserwowanych dla ogółu jednostek samorządu terytorialnego (tab. 1.). Pod względem odsetka dostarczanych wpływów priorytetowe znaczenie miały dochody własne, kolejna była subwencja ogólna, a ostatnie – dotacje ogółem. Ponadto identycznie jak w przypadku ogółu jednostek samorządu terytorialnego można wskazać zarówno lata wzrostu, jak i spadku udziału poszczególnych typów dochodów w ich ogólnej strukturze. Najbardziej wyczekiwane są okresy zwiększania się udziału dochodów własnych, a zmniejszania się dotacji ogółem. Należy podkreślić, iż spośród wszystkich stopni jednostek samorządu terytorialnego gminy zostały najlepiej wyposażone w dochody własne i tak szerokie ich spektrum nie jest dostępne zarówno w powiatach, jak i w województwach (Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, art. 4–6). W związku z powyższym gminy mają największe możliwości wzmacniania samodzielności finansowej dochodowej. Mimo to w żadnym roku w okresie 2008–2013 ich dochody własne nie przekroczyły połowy wykonanych dochodów ogółem – najbliższy tego prognozy rezultat był w 2008 r. (49,3%), a najdalszy dwa lata później (44,6%). Udział dochodów własnych w strukturze wykonanych dochodów ogółem w przypadku gmin był w każdym roku niższy niż analogiczna zależność badana wśród ogółu jednostek samorządu terytorialnego. Gminy wypracowały od 1,8 p.p. (2013 r.) do 5,7 p.p. (2008 r.) mniejszy odsetek dochodów własnych w strukturze wykonanych dochodów ogółem niż wszystkie jednostki samorządu terytorialnego łącznie. Udział subwencji ogólnej w strukturze wykonanych dochodów ogółem gmin wahał się od 30,7% w 2011 r. do 33,9% w 2009 r. i za każdym razem był wyższy niż analogiczna zależność badana dla ogółu jednostek samorządu terytorialnego. Towarzyszył temu odsetek dotacji ogółem na poziomie od niemal 20% w 2009 r. do ponad 24% rok później, który zależnie od roku był wyższy lub niższy niż w przypadku ogółu jednostek samorządu terytorialnego.



Tabela 1. Struktura wykonanych dochodów ogółem przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2008–2013 (w %)

Wyszczególnienie	Rok					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ogół jednostek samorządu terytorialnego						
Dochody własne	55,0	48,6	48,3	48,8	49,1	50,0
Dotacje ogółem	16,7	22,1	22,8	23,0	22,4	22,0
Subwencja ogólna	28,4	29,3	29,0	28,2	28,6	27,9
Gminy						
Dochody własne	49,3	46,3	44,6	45,5	46,6	48,2
Dotacje ogółem	18,8	19,8	24,1	23,8	22,0	20,9
Subwencja ogólna	32,0	33,9	31,4	30,7	31,4	31,0
Miasta na prawach powiatu						
Dochody własne	69,5	66,1	63,6	63,2	61,1	62,4
Dotacje ogółem	9,9	11,5	14,5	14,8	17,2	16,5
Subwencja ogólna	20,6	22,5	21,9	22,0	21,7	21,1
Powiaty						
Dochody własne	32,4	28,4	28,2	27,7	29,4	29,9
Dotacje ogółem	23,2	25,8	28,5	29,4	25,3	25,6
Subwencja ogólna	44,5	45,9	43,3	42,9	45,4	44,5
Województwa						
Dochody własne	58,5	32,3	40,4	44,3	43,0	39,1
Dotacje ogółem	23,5	53,4	38,7	39,1	40,6	44,5
Subwencja ogólna	17,9	14,3	20,9	16,6	16,4	16,4

■ w danym roku wartości nie sumują się do 100% ze względu na zaokrąglenia

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ministerstwo Finansów. *Sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2008–2013*. Pozyskano [16.09.2014] z <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe;jsessionid=00C29892482D5BFB8CDBA3769EC7F71D>

Szczególną kategorią wśród gmin miejskich są **miasta na prawach powiatu**, których w latach 2008–2012 było po 65, a w 2013 r. taki status otrzymał dodatkowo Wałbrzych, który stał się 66. powiatem grodzkim (Główny Urząd Statystyczny, 26.09.2014). Miasto na prawach powiatu to gmina wykonująca zadania powiatu na zasadach określonych w Ustawie o samorządzie powiatowym (Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, art. 92. ust. 2.). W związku z powyższym miastom na prawach powiatu powierzono najszerzy, spośród ogółu jednostek samorządu terytorialnego, zakres zadań i kompetencji do realizacji oraz przydzielono źródła dochodów zarówno gmin, jak i powiatów. To dzięki temu te jednostki samorządu terytorialnego mają najkorzystniejszą strukturę dochodów w całym podsektorze samorządowym, co przekłada się na ich najlepszą samodzielność finansową dochodową. Wśród wykonanych dochodów ogółem powiatów grodzkich w latach 2008–2013 przeważały dochody własne (tab. 1.), które stanowiły od 61,1% w 2012 r. do 69,5% w 2008 r. Był to rekordowy na tle innych jednostek samorządu terytorialnego rezultat, którego nie były w stanie wypracować inne podmioty podsektora samorządowego, gdyż nie mają m.in. „podwójnych” źródeł dochodów własnych. Taki wynik powinien jednak skłaniać do szerszej analizy sytuacji finansowej miast na prawach powiatu i czerpania z rozwiązań w nich obowiązujących takich propozycji usprawnień, które polepszyłyby samodzielność finansową dochodową innych jednostek samorządu terytorialnego. Dominującemu udziałowi dochodów własnych w strukturze wykonanych dochodów ogółem towarzyszył odsetek subwencji ogólnej na poziomie od 20,6% (2008 r.) do 22,5% (2009 r.) oraz udział dotacji ogółem wahający się między 9,9% (2008 r.) a 17,2% (2012 r.), które za każdym razem były niższe niż analogiczne relacje obserwowane dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Szczególnie niepokojące były okresy wzrostu odsetka dotacji ogółem oraz spadku udziału dochodów własnych w strukturze wykonanych dochodów ogółem, czyli lata 2008–2012, a więc okres pojawienia się i nasilenia skutków ostatniego kryzysu ekonomicznego, które niekorzystnie oddziaływały na finanse samorządowe. Mimo to spośród wszystkich kategorii jednostek samorządu terytorialnego powiaty grodzkie miały wręcz modelową, ze względu na utrwalanie samodzielności finansowej dochodowej, strukturę wpływów budżetowych, czego nie można stwierdzić w przypadku powiatów ziemskich.

W strukturze wykonanych dochodów ogółem w **powiatach** w latach 2008–2013 (tab. 1.) zaobserwowano, iż najważniejszym źródłem wpływów była subwencja ogólna, która stanowiła od 42,9% (2011 r.) do 45,9%

(2009 r.) całości strony dochodowej budżetu. Widoczne przy tym były okresy wzrostu analizowanego odsetka, co było charakterystyczne dla lat 2008–2009 oraz 2011–2012. Kluczowe znaczenie wpływów z tytułu subwencji ogólnej w strukturze wykonanych dochodów ogółem tej kategorii jednostek samorządu terytorialnego utrudnia im zachowanie samodzielności finansowej dochodowej. Co więcej, zaobserwowano, iż w latach 2010–2011 kolejne pod względem udziału były dotacje ogółem, które stanowiły od 28,5% do 29,4% wykonanych dochodów ogółem. Wówczas odsetek dochodów własnych wahał się na poziomie od 27,7% do 28,2% i był najniższy spośród wyodrębnionych trzech typów dochodów. Występująca w okresie 2010–2011 sytuacja zaburzała możliwości planowania i realizacji budżetu, gdyż priorytetowymi źródłami dochodów stały się te o charakterze uzupełniającym, stanowiące formę transferu środków do budżetu powiatu. Taka sytuacja była niezwykle trudna i niekorzystna zwłaszcza z perspektywy dążenia do zachowania samodzielności finansowej dochodowej, co jest niewątpliwie problemem w powiatach. W pozostałych latach, czyli 2008–2009 oraz 2012–2013, większych wpływów dostarczały dochody własne niż dotacje ogółem, co służyło poprawie samodzielności finansowej dochodowej. Nie bez znaczenia jest fakt, iż od 2008 r. systematycznie spadał odsetek dochodów własnych, który w 2011 r. był niższy o niemal 5 p.p. od początkowego. Ta niekorzystna zmiana była związana przede wszystkim z tym, że wśród dochodów własnych powiatów najwięcej środków dostarczały udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, których wielkość zależy od koniunktury gospodarczej, co w gospodarce finansowej powiatów było szczególnie znaczące w okresie 2008–2009. Warto podkreślić, iż w 2008 r. uwidocznił się najwyższy odsetek dochodów własnych (32,4%) oraz najniższy udział dotacji ogółem (23,2%) spośród rezultatów wypracowanych w ciągu sześciu analizowanych lat. Niemniej jednak temu wynikowi towarzyszyła dominująca rola subwencji ogólnej jako podstawy finansowania powiatów. Zaobserwowana sytuacja bez wątpienia wymaga znalezienia i wdrożenia rozwiązań, które przesuną akcent z priorytetowej roli subwencji ogólnej na rzecz zwiększenia dochodów własnych. Potrzebne są z całą pewnością wieloaspektowe zmiany, poczynając od modyfikacji katalogu dochodów własnych powiatów tak, aby w większym stopniu wpływy z tego tytułu zależały od rozwiązań przyjmowanych przez władze powiatu, a nie stanowiły jedynie formy transferu pieniędzy z budżetu państwa w postaci udziałów w podatkach gromadzonych centralnie. Ta zmiana jest niezbędna, aby wzmocnić budżety powiatów i rozwijać ich samodzielność

finansową dochodową, o którą przy obecnych rozwiązaniach prawnych bardzo trudno. Dążenie do usprawnień w tym zakresie w powiatach jest szczególnie potrzebne głównie ze względu na ich najtrudniejszą sytuację z perspektywy samodzielności finansowej dochodowej spośród wszystkich jednostek samorządu terytorialnego.

**Województwa** stanowią najmniej liczną kategorię wśród funkcjonujących w Polsce jednostek samorządu terytorialnego, ale obszar ich działania jest wielowątkowy. Możliwości funkcjonowania województw, podobnie jak we wcześniejszych przypadkach, zależą od wpływów budżetowych, które pozwalają sfinansować konieczne wydatki. Województwa, tak jak powiaty, mają zaburzoną strukturę wykonanych dochodów ogółem, przy czym zakres zakłóceń jest inny. W latach 2008–2013, w przeciwieństwie do stanu strony dochodowej budżetów powiatów, w województwach najmniej znaczącym źródłem wpływów była subwencja ogólna, która dostarczała nie więcej niż 21% dochodów ogółem (tab. 1.), czyli jej istotność była ponad 2-krotnie mniejsza niż w powiatach. Trzeba zaakcentować, iż w badanym okresie, z wyjątkiem 2009 r. i 2013 r., dochody własne stanowiły podstawowe źródło dochodów województw, dostarczając 58,5% środków (2008 r.), czego niestety nie udało się powtórzyć w późniejszych okresach, a spadek tego udziału sięgał od kilkunastu do kilkudziesięciu punktów procentowych. Najniższy odsetek dochodów własnych był w 2009 r. (32,3%), kiedy ponad połowę wpływów do budżetu województw stanowiły dotacje ogółem (53,4%) i to źródło dochodów miało wtedy największe znaczenie. Podobna sytuacja powtórzyła się w ostatnim poddanym analizie roku, z tym że odsetek dotacji ogółem, mimo iż największy spośród wszystkich rodzajów dochodów był o około 9 p.p. niższy niż w 2009 r. Należy podkreślić, że wypracowane w 2008 r. rezultaty w zakresie relacji poszczególnych źródeł dochodów były dobre i służyły poprawianiu samodzielności finansowej dochodowej. Jeszcze lepiej byłoby, gdyby subwencja ogólna przeważała nad dotacjami ogółem, ale udziały obu tych rodzajów dochodów były do siebie dość zbliżone i w związku z tym nawet osiągnięta wówczas struktura wpływów budżetowych korzystnie oddziaływała na samodzielność finansową dochodową województw. Idea ta została natomiast poważnie zachwiana w 2009 r., kiedy dominującym źródłem dochodów były dotacje ogółem, które m.in. ze względu na subiektywny charakter przyznawania nie powinny być filarem gospodarki finansowej żadnej jednostki samorządu terytorialnego. Warto jeszcze zauważyć, iż w latach 2010–2013 nie było już tak znaczących jak w ciągu dwóch wcześniejszych lat różnic między udziałem dochodów własnych a odsetkiem

dotacji ogółem. Zarówno dochody własne, jak i dotacje ogółem stanowiły wówczas rocznie średnio po około 41% wpływów budżetowych (dochody własne wahały się od 39,1% w 2013 r. do 44,3% w 2011 r., a dotacje ogółem stanowiły od 38,7% w 2010 r. do 44,5% w 2013 r.). Analiza sytuacji dochodowej województw, podobnie jak w przypadku powiatów, potwierdza konieczność opracowania i wdrożenia rozwiązań służących wzmocnieniu ich samodzielności finansowej dochodowej. Co prawda uzyskiwane przez województwa wyniki były lepsze niż powiatów, ale obu tym kategoriom jednostek samorządu terytorialnego daleko od pożądanых relacji poszczególnych rodzajów dochodów tak, aby rozwijać ich samodzielność finansową dochodową. Stąd podczas porównania wyników w tym zakresie województw lub powiatów z tymi dla miast na prawach powiatu bądź gmin czy też ogółu jednostek samorządu terytorialnego uwidacznia się zakres rozpiętości między kategoriami jednostek podsektora samorządowego, determinujący potrzebę wprowadzania usprawnień na rzecz wzrostu ich samodzielności finansowej dochodowej.

Z analizy powyższych danych wynika, iż sytuacja w zakresie samodzielności finansowej dochodowej w podsektorze samorządowym jest zróżnicowana. W największym zakresie jej wymogi są spełnione w miastach na prawach powiatu, w których dochody własne w każdym roku stanowiły ponad 61% wykonanych dochodów ogółem, i jest to rezultat, którego nie były w stanie osiągnąć inne kategorie jednostek samorządu terytorialnego. W każdym roku największy udział dochodów własnych był ponadto w gminach oraz uwidoczniał się w zestawieniach dla ogółu jednostek samorządu terytorialnego. Dodatkowo takie wyniki pojawiły się jedynie w niektórych latach w przypadku województw, dla których w strukturze wykonanych dochodów ogółem w innych okresach największe znaczenie miały dotacje ogółem. Obecność transferów przyznawanych w sposób pozbawiony obiektywnych kryteriów jako podstawy finansowania utrudnia osiągnięcie samodzielności finansowej dochodowej. Skomplikowana sytuacja została zaobserwowana również w powiatach, dla których podstawę finansowania stanowiła subwencja ogólna przekazywana z budżetu państwa.

Analiza struktury wykonanych dochodów ogółem jednostek samorządu terytorialnego pozwala sformułować postulaty, których realizacja umożliwi poprawę samodzielności finansowej dochodowej tych podmiotów. Po pierwsze, dochody własne bezapelacyjnie powinny stanowić podstawę finansowania zarówno każdej jednostki samorządu terytorialnego z osobna, jak i ich ogółu. W związku z powyższym w pierwszej kolejności

zmian wymagają systemy finansowania powiatów i województw, w których wśród uzyskiwanych dochodów własnych nie ma własnych podatków, a taki rodzaj wpływów mają jedynie gminy. Ponadto województwa w ramach dochodów własnych, w przeciwieństwie do gmin i powiatów, nie osiągają wpływów z opłat. W związku z powyższym niezbędne są zmiany w zakresie kategorii dochodów własnych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego oraz dokonanie na nowo podziału istniejących podatków i opłat pobieranych przez państwo i jednostki samorządu terytorialnego tak, aby każdy stopień samorządu posiadał własne wpływy podatkowe oraz dochody z opłat, na których kształtowanie będzie mógł oddziaływać. Po drugie, należy dążyć do tego, aby w strukturze wykonanych dochodów ogółem dominowały dochody własne nad dochodami uzupełniającymi (subwencja ogólna łącznie z dotacjami ogółem). W analizowanym okresie ten postulat spełniały jedynie miasta na prawach powiatu. Ponad 50-proc. udział dochodów własnych w strukturze wykonanych dochodów ogółem uwidocznił się jeszcze tylko w województwach oraz dla ogółu jednostek samorządu terytorialnego wyłącznie w 2008 r. To świadczy o skali potrzeb zmian, jakie powinny być wdrożone, by wzmocnić spektrum dochodów własnych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Po trzecie, trzeba dążyć do wprowadzenia rozwiązań służących ograniczaniu znaczenia dochodów transferowych w strukturze wykonanych dochodów ogółem, przy czym w pierwszej kolejności należy zredukować przyznawanie dotacji ogółem, w tym dotacji celowych z budżetu państwa. Stanowią one większe zagrożenie dla samodzielności finansowej dochodowej niż subwencja ogólna, gdyż ich przydzielanie jest pozbawione obiektywnych przesłanek. Wszystkie wymienione powyżej postulaty powinny być możliwie najszybciej urzeczywistnione. Pamiętać przy tym należy, że jeśli poprawi się samodzielność finansową dochodową jednostek samorządu terytorialnego, polepszeniu ulegnie ich sytuacja finansowa. Jest to szczególnie ważne z perspektywy finansów całego państwa oraz wzmocnienia jego bezpieczeństwa ekonomicznego.

## **PODSUMOWANIE**

Reasumując, bezpieczeństwo to jedna z najważniejszych wartości w życiu człowieka oraz w działaniu państwa. Bezpieczeństwo ekonomiczne należy traktować jako kluczowy aspekt bezpieczeństwa państwa, a nie tylko jeden z wielu jego wymiarów. Zagadnienie bezpieczeństwa ekonomicznego stanowi ponadto złożony, aktualny i jednocześnie niesłychanie

istotny problem, przed którym stoją państwa. Należy więc dbać o jego poprawę poprzez podejmowanie działań, w tym tych dotyczących podsektora samorządowego.

Budowa i wzmacnianie wiarygodnej oraz stabilnej sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego wymagają działań w zakresie uporządkowania ich dochodów. Polepszeniu bezpieczeństwa ekonomicznego państwa powinny służyć rozwiązania w zakresie kształtowania samodzielnych podatków i opłat przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Dodatkowo ważne byłoby wzmocnienie znaczenia dochodów własnych w gminach oraz nadanie im priorytetowej roli w powiatach i województwach. Warto przy tym pamiętać, że spadek udziału dochodów własnych w ogólnej strukturze dochodów należy traktować jako przejaw pogorszenia samodzielności finansowej dochodowej. Trzeba zaakcentować, że potrzebne są kroki służące wzrostowi udziału dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem, co pozwoli zwiększać skalę samodzielności finansowej dochodowej. Warto przy tym pamiętać, że o stopniu tej samodzielności decyduje również struktura zasilania jednostek samorządu terytorialnego środkami z budżetu państwa, a instrumentem zmniejszającym samodzielność finansową dochodową są dotacje. Należy zauważyć, że jedynie w miastach na prawach powiatu istniejące rozwiązania zapewniają właściwą relację między poszczególnymi rodzajami dochodów i ta kategoria jednostek samorządu terytorialnego powinna być wzorem do naśladowania dla innych podmiotów podsektora samorządowego w zakresie poprawiania samodzielności finansowej dochodowej.

Uzyskane w toku przeprowadzonych rozważań wnioski potwierdzają zasadność tezy sformułowanej następująco: „polepszenie bezpieczeństwa ekonomicznego państwa wymaga działań mających na celu poprawę stanu finansów jednostek samorządu terytorialnego poprzez stosowanie rozwiązań służących wzrostowi ich samodzielności finansowej dochodowej”.

## REFERENCES

- Bentkowski, S. (2012). *Uwarunkowania funkcjonowania administracji publicznej*. Journal of Modern Science, (nr 3/14/2012). s. 413–432.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego z 15 października 1985 r., Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607., sprost. Dz.U. z 2006 r., nr 154, poz. 1107.
- Ferszt-Piłat, K. (2012). *Zaufanie jako fundament bezpieczeństwa we współczesnym społeczeństwie*. Journal of Modern Science, (nr 3/14/2012). s. 109–124.

- Główny Urząd Statystyczny. *Bank Danych Lokalnych: podział terytorialny w latach 2008–2013 (podgrupa: gminy)*. Pozyskano [16.09.2014] z [http://stat.gov.pl/bdl/app/dane\\_podgrup.display?p\\_id=807919&p\\_token=0.8351395011275236](http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=807919&p_token=0.8351395011275236)
- Główny Urząd Statystyczny. *Bank Danych Lokalnych: podział terytorialny w latach 2008–2013 (podgrupa: podregiony, powiaty, miasta na prawach powiatu)*. Pozyskano [26.09.2014] z [http://stat.gov.pl/bdl/app/dane\\_podgrup.display?p\\_id=807919&p\\_token=0.7988000578640492](http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.display?p_id=807919&p_token=0.7988000578640492)
- Każmierczak, A. (2009). *Wpływ światowego kryzysu gospodarczego na bezpieczeństwo finansowe Polski*. W: J. Pięta i B. Purski (red.), *Współczesne dylematy bezpieczeństwa – teoria i praktyka* (s. 78–96). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa i Ochrony.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483. z późn. zm.
- Kornberger-Sokołowska, E. (2012). *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: LexisNexis.
- Kożuch, A. J. (2012). *Budżetowanie jako instrument zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Księżopolski, K. M. (2004). *Ekonomiczne zagrożenie bezpieczeństwa państw. Metody i środki przeciwdziałania*. Warszawa: Kolor Plus.
- Księżopolski, K. M. (2009). *Znaczenie bezpieczeństwa ekonomicznego w funkcjonowaniu państw*. W: J. Pięta i B. Purski (red.), *Współczesne dylematy bezpieczeństwa – teoria i praktyka* (s. 97–111). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa i Ochrony.
- Księżopolski, K. M. (2011). *Bezpieczeństwo ekonomiczne*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Kurek, S. T. i Pietrzyk, K. i Płaczek, J. (2014). *Potrzeba opracowania zintegrowanej strategii kształtowania bezpieczeństwa ekonomicznego Polski*. W: K. Raczkowski (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne obrotu gospodarczego. Ekonomia. Prawo. Zarządzanie* (ss. 83–100). Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer Business.
- Ministerstwo Finansów. *Sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2008–2013*. Pozyskano [16.09.2014] z <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe;jsessionid=00C29892482D5BFB8CDBA3769EC7F71D>
- Modzelewski, W. (2009). *Bezpieczeństwo finansowe państwa: instrumenty oraz środki nadzoru publicznego*. W: J. Pięta i B. Purski (red.),



- Współczesne dylematy bezpieczeństwa – teoria i praktyka* (s. 73–77). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa i Ochrony.
- Ossowska-Salamonowicz, D. i Bułajewski, S. (2012). *Zasada decentralizacji władzy publicznej*. Journal of Modern Science, (nr 3/14/2012). s. 321–346.
- Patrzalek, L. (2010). *Finanse samorządu terytorialnego*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Pięta, K. (2009). *Zróżnicowanie bezpieczeństwa ekonomicznego państw w dobie globalizacji*. W: J. Pięta i B. Purski (red.), *Współczesne dylematy bezpieczeństwa – teoria i praktyka* (ss. 163–172). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa i Ochrony.
- Sierak, J. (2013). *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*. W: G. Maśloch i J. Sierak (red.), *Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego* (s. 149–207). Warszawa: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza.
- Stachowiak, Z. (2014). *Dylematy rozwiązywania problemu bezpieczeństwa ekonomicznego w Polsce*. W: K. Raczkowski (red.), *Bezpieczeństwo ekonomiczne obrotu gospodarczego. Ekonomia. Prawo. Zarządzanie* (s. 61–81). Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer Business.
- Surówka, K. (2013). *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Swianiewicz, P. (2011). *Finanse samorządowe: koncepcje, realizacja, polityki lokalne*. Warszawa: MUNICIPIUM SA.
- Szejniuk, A. (2012). *Kontrola instrumentem bezpieczeństwa*. Journal of Modern Science, (nr 2/13/2012). s. 121–144.
- Szejniuk, A. (2013). *Rola audytu wewnętrznego w zarządzaniu bezpieczeństwem*. Journal of Modern Science, (nr 1/16/2013). s. 209–238.
- Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1115.
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 595. z późn. zm.
- Wawrzusiszyn, A. (2012). *Bezpieczeństwo i ewolucja jego pojmowania*. Journal of Modern Science, (nr 4/15/2012). s. 139–159.