

Marzanna Poniatowicz

Uniwersytet w Białymstoku

e-mail: m.poniatowicz@uwb.edu.pl

**DETERMINANTY AUTONOMII DOCHODOWEJ
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE**

**DETERMINANTS OF THE REVENUE AUTONOMY
OF THE LOCAL GOVERNMENT IN POLAND**

DOI: 10.15611/nof.2015.1.01

JEL Classification: H7.

Streszczenie: Kluczowym aspektem decentralizacji, z punktu widzenia samorządności terytorialnej, pozostaje aspekt finansowy, a swoistym testem obrazującym charakter i zakres zachodzących procesów decentralizacji jest kategoria samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, określana w literaturze anglosaskiej mianem lokalnej autonomii finansowej. Celem badawczym opracowania jest wykazanie istoty oraz nadrzędnej roli tej kategorii w aspekcie systemu finansów lokalnych, a także identyfikacja i ocena kluczowych determinant limitujących zakres autonomii finansowej samorządu terytorialnego w wymiarze dochodowym w Polsce. Jako najistotniejsze determinanty określono: ograniczoną stabilność i wydajność dochodów własnych jednostek samorządu, nadmiernie ograniczony zakres lokalnego władztwa podatkowego, częsty proceder nakładania dodatkowych zadań na samorząd terytorialny bez odpowiednich rekompensat finansowych, dominację dochodów transferowych w systemie finansów samorządowych, dysfunkcyjny system wyrównywania dochodów samorządu terytorialnego, restrykcyjny system reglamentacji deficytu i długu lokalnego, nadmierne upolitycznienie samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, decentralizacja, lokalna autonomia finansowa.

Summary: Financial aspect remains a key aspect of decentralization from the point of view of local self-government, and a kind of test illustrating the nature and scope of the processes of decentralization is the category of financial independence of local governmental units, referred to in Anglo-Saxon literature as local financial autonomy. The aim of the research is to demonstrate the essence and the key role of this category in terms of the local financial system, as well as the identification and evaluation of key determinants limiting the scope of the revenue autonomy of local government in Poland. The most important determinants are stated as follows: limited stability and performance of self-government units, excessively limited range of local taxation powers, frequent practice of imposing additional tasks to the regional and local authorities without appropriate financial compensation, dominance of income transfer in the system of local government finances, dysfunctional income equalisation system of local government, restrictive system of rationing local deficit and debt, excessive politicisation of the local government.

Keywords: local government, decentralization, local financial autonomy.

1. Wstęp

Przeprowadzona w Polsce na początku lat dziewięćdziesiątych reaktywacja samorządu terytorialnego opierała się na procesach decentralizacji, rozumianych jako procesy przenoszenia części uprawnień władzy centralnej na organy niższych szczebli terytorialnych, a więc gmin – w 1990 roku, oraz powiatów i województw – w 1999 roku. Zachodzące procesy decentralizacji miały charakter wielopłaszczyznowy. Dotyczyły aspektów zarówno ustrojowo-politycznych (nowy podział władzy politycznej oraz kompetencji/zadań publicznych między organy państwowe i samorządowe), jak i ekonomiczno-finansowych, polegających na przekazaniu jednostkom samorządu terytorialnego określonych zasobów publicznych oraz władztwa do dysponowania nimi. W tym kontekście istota decentralizacji zawsze ściśle się wiąże z problematyką autonomii finansowej jednostek samorządu terytorialnego, a zakres tej autonomii może być traktowany jako miernik zaawansowania procesów decentralizacji zachodzących w danym państwie.

Przedmiotem analiz w niniejszym opracowaniu jest problematyka samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego (JST), w literaturze anglosaskiej określanej często mianem autonomii finansowej. Celem opracowania jest wykazanie, że wspomniana autonomia, jako swoista kwintesencja i nadrzędna wartość samorządności terytorialnej, powinna podlegać szczególnej ochronie, w Polsce tymczasem obserwujemy wyraźny proces jej ograniczania. W artykule dokonano identyfikacji i oceny kluczowych determinant składających się na ten proces w wymiarze dochodowym oraz wskazano, jakie zagrożenia i negatywne skutki wiążą się z tym w kontekście całego systemu finansów lokalnych.

2. Autonomia finansowa jednostki samorządu terytorialnego – konotacje teoretyczne

Pojęcie autonomii jest utożsamiane z prawem określonej zbiorowości do samodzielnego rozstrzygnięcia swoich spraw wewnętrznych, w tym z samodzielnością, niezależnością i niezawisłością w decydowaniu o sobie, również w kontekście spraw finansowych. L. Pratchett traktuje definiowane pojęcie w sposób wielopłaszczyznowy, uznając, że autonomia lokalna to: po pierwsze, wolność jednostek terytorialnych od ingerencji władzy centralnej (*freedom from central interference*), po drugie, swoboda decyzyjna tych jednostek w zakresie realizacji określonych celów/rezultatów (*freedom to effect particular outcomes*), po trzecie, odzwierciedlenie tożsamości lokalnej (*reflection of local identity*) [Pratchett 2004].

B. Dolnicki w proponowanej definicji akcentuje wyłącznie pierwszy z wymienionych aspektów, określając autonomię lokalną (lokalna autonomia finansowa jest jej elementem składowym) jako stan względnej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wobec władz państwowych [Dolnicki 2009]. Owa względność

w przypadku autonomii finansowej przejawia się w prawie JST do samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej w ramach wyznaczonych przez regulacje konstytucji i ustaw [Borodo 2007]. Wspomnianą względność warunkuje również „integralność finansów samorządu terytorialnego z systemem finansów publicznych” [Surówka 2013].

Autonomia finansowa to niewątpliwie kwintesencja i jedna z najważniejszych właściwości samorządności terytorialnej, decydująca w zasadzie o jej istocie. W literaturze identyfikuje się niezbędne warunki dotyczące lokalnej autonomii finansowej. L. Patrzalek zalicza do nich: zapewnienie JST osobowości prawnej, powierzenie jej majątku komunalnego, konstytucyjne zagwarantowanie dochodów publicznych, w tym zwłaszcza własnych dochodów podatkowych [Patrzalek 2010].

Zakres autonomii finansowej wynika z możliwości i chęci podzielenia się przez władze centralne niektórymi atrybutami władzy finansowej z innymi podmiotami publicznymi, w tym przypadku – z JST. Należy podkreślić, że wspomniana chęć jest charakterystyczna wyłącznie dla państw demokratycznych. W państwach niedemokratycznych nie ma przestrzeni dla struktur samorządowych¹. W tym kontekście autonomia finansowa samorządu terytorialnego, jej zakres i charakter mogą być traktowane jednocześnie jako swoisty „papierek lakmusowy” zaawansowania procesów demokratyzacji danego państwa, nie tylko w aspekcie ekonomicznym, ale również prawnym, politycznym i organizacyjnym.

Zróznicowany zakres autonomii finansowej samorządu terytorialnego w poszczególnych państwach jest zawsze efektem przeprowadzanych w nich procesów decentralizacji, rozumianych jako procesy cedowania uprawnień politycznych, administracyjnych i fiskalnych przez władzę centralną na samorządowe jednostki terytorialne. Do zagadnień tych nawiązuje między innymi teoria federalizmu fiskalnego, skupiająca się na poszukiwaniu optymalnego zakresu/stopnia decentralizacji oraz podziału ekonomicznych funkcji w państwie w formule wielopoziomowych finansów publicznych (rządowych, federalnych i samorządowych) w kontekście zwiększenia efektywności i sprawności sektora publicznego oraz optymalnej alokacji dóbr publicznych. Za prekursorów tej koncepcji uważa się Ch.M. Tiebouta [Tiebout 1956], R.A. Musgrave’a [Musgrave 1959] i W.E. Oatesa [Oates 1968]. W polskim piśmiennictwie do teorii federalizmu fiskalnego nawiązują między innymi opracowania K. Piotrowskiej-Marczak [Piotrowska-Marczak (red.) 2009] i E. Kopańskiej [Kopańska 2014].

Wielu autorów badających procesy decentralizacji i związane z nimi większy zakres lokalnej autonomii finansowej podkreśla, że skutkiem tego jest nie tylko wyższa efektywność alokacji dóbr publicznych, ale również pozytywny wpływ na roz-

¹ Między innymi z tego powodu w 1950 roku w Polsce socjalistycznej zlikwidowano samorząd terytorialny jako strukturę „obcą politycznie i klasowo”, zastępując go terenowymi organami jednolitej władzy państwowej (radami narodowymi i ich prezydiami), stanowiącymi fasadowy twór mający stwarzać pozory demokracji.

wój ekonomiczny². Jednocześnie należy dodać, że część autorów akcentuje negatywne aspekty decentralizacji finansów publicznych, przytaczając takie argumenty, jak np. zwiększenie długu publicznego, nieefektywność dostarczania tzw. ponadlokalnych dóbr publicznych, a także określone efekty *spillover*, np. w postaci osłabienia monitoringu, kontroli i audytu systemu finansów publicznych przez agencje centralne, a w rezultacie zwiększenie możliwości korupcji [Ackerman 1978; Tanzi 1995; Prud'homme 1994]. R. Prud'homme stwierdza wręcz: „Z decentralizacją jest podobnie jak z lekarstwem. Trzeba ją stosować we właściwym czasie, we właściwej dawce i na odpowiednią chorobę. Stosowana niewłaściwie jest bardziej szkodliwa niż pożyteczna” [Prud'homme 1994].

Według R.A. Musgrave'a zdecentralizowanie realizacji poszczególnych funkcji przypisywanych finansom publicznym, tj. funkcji alokacyjnej, redystrybucyjnej oraz stabilizacyjnej, nie jest i nie może być dokonywane w jednakowym stopniu. Przywołany autor zakłada, że władze lokalne powinny być w najszerszym zakresie zaangażowane w realizację funkcji alokacyjnej, natomiast realizacja funkcji redystrybucyjnej i stabilizacyjnej powinna być przede wszystkim powiązana z odpowiedzialnością szczebla centralnego [Colm 1960].

Oprócz wymiaru ekonomicznego decentralizacji finansowej, związanego z decentralizacją wspomnianych funkcji, istotny jest również wymiar prawny. Wspomina o nim T. Dębowska-Romanowska, podkreślając, że niezbędnym elementem decentralizacji finansowej jest „konstytucyjne oraz ustawowe przekazanie podmiotowi zdecentralizowanemu kompetencji do samodzielnego poboru danin publicznych oraz prowadzenie związanej z tym polityki finansowej, jak również do samodzielnego kształtowania wydatków na podstawie i w granicach obowiązującego prawa” [Dębowska-Romanowska 2010].

Autonomia finansowa samorządu terytorialnego, rozumiana jako efekt decentralizacji, dotyczy więc dwóch, podstawowych aspektów, tj. swobody kształtowania dochodów oraz swobody kształtowania wydatków. Inne jej aspekty to: swoboda organów samorządowych w zakresie konstruowania budżetu, zaciągania kredytów, pożyczek i emisji komunalnych papierów wartościowych, udzielania poręczeń i gwarancji. W literaturze podkreśla się, że nie można deprecjonować ani przypisywać szczególnej roli któremukolwiek z wymienionych aspektów, ponieważ z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania systemów finansowych JST wszystkie z nich są jednakowo ważne i muszą harmonijnie współdziałać [Miemiec, Sawicka, Miemiec 2013].

Przez pojęcie samodzielności dochodowej należy rozumieć określony zakres samodzielności decyzyjnej władzy samorządowej w kontekście możliwości prowadzenia własnej polityki fiskalnej na danym obszarze. Tak rozumiana samodzielność dochodowa wymaga nie tylko odpowiedniego poziomu dochodów, adekwatnego do

² Jako przykłady mogą posłużyć następujące opracowania: [Ebel, Yilmaz 2002; Meloche, Vaillancourt, Yilmaz 2004; Akai, Nishimura, Sakata 2007].

finansowanych zadań, ale również odpowiedniej struktury dochodów budżetowych, w której wystarczającą rangę mają zasoby finansowe przekazane do samodzielnej dyspozycji JST, tj. dochody własne [Jastrzębska 2012]. Istotne znaczenie w tym aspekcie ma przede wszystkim swoboda decyzyjna dotycząca spraw podatkowych, składająca się na tzw. lokalne władztwo podatkowe. Przez to pojęcie należy rozumieć zagwarantowaną prawnie swobodę kształtowania przez władze lokalne wielkości i struktury podatków oraz opłat lokalnych jako kluczowej kategorii dochodów własnych. Ważna płaszczyzna wspomnianej swobody dotyczy również możliwości kształtowania dochodów uzyskiwanych przez JST z tytułu posiadanych praw majątkowych – zakres samodzielności dochodowej w tym kontekście jest ściśle powiązany z wielkością i wartością mienia komunalnego.

Analiza samodzielności dochodowej JST wymaga uwzględnienia dwóch kluczowych elementów. Po pierwsze, jest to stabilność i wydajność poszczególnych źródeł dochodów. Po drugie, są to możliwości realnego wpływu władz samorządowych na kształtowanie tych źródeł [Hausner (red.) 2013]. Pierwszy z wymienionych elementów wiąże się z pojęciem stabilności fiskalnej samorządu terytorialnego. W literaturze podkreśla się, że współczesne rozumienie tego terminu wykracza poza zagadnienia związane wyłącznie z wypłacalnością JST, a równie istotnymi składnikami wspomnianej stabilności, obok bezpieczeństwa finansowego, pozostaje kwestia zagwarantowania sprawności dochodowej oraz zdolności do efektywnego realizowania zadań publicznych przez samorząd terytorialny [Wójtowicz 2014]. Jednym z najważniejszych wymogów tak rozumianej stabilności wydaje się właściwie skonstruowany system finansowania JST, a więc system skonstruowany na dochodach mających takie atrybuty, jak [Wójtowicz 2014]:

- 1) wydajność fiskalna – pozwalająca na efektywną realizację podstawowych funkcji JST,
- 2) antycykliczność – pozwalająca na efektywne wypełnianie tych funkcji, niezależnie od wahań koniunktury gospodarczej,
- 3) stałość – przejawiająca się w formule względnej stabilizacji prawnej dochodów JST.

Z kolei drugi z wymienionych elementów, czyli możliwości rzeczywistego oddziaływania władz samorządowych na kształtowanie źródeł dochodów, wydaje się mieć kluczowe znaczenie przy definiowaniu dochodów własnych jako strategicznej kategorii dochodów budżetowych w kontekście autonomii finansowej. Dochody własne samorządu terytorialnego to takie, w przypadku których istnieje realna możliwość wpływania organów JST na wybrane elementy konstrukcji ich źródeł, a w konsekwencji – na wydajność fiskalną wspomnianych źródeł [Miemieć, Sawicka, Miemieć 2013]. Tymczasem polska konstytucja [Konstytucja 1997] niejako ignoruje ten aspekt, określając tzw. negatywną definicję dochodów (zgodnie z art. 167 ust. 2 dochód własny to ten, który nie jest subwencją ogólną lub/i dotacją celową), a więc definicję w zasadzie nienawiązującą do żadnych, pozytywnych atrybutów docho-

dów własnych związanych z samodzielnością JST w zakresie możliwości ich kształtowania przez władze samorządowe.

Konsekwencją takich zapisów konstytucyjnych są kontrowersyjne rozwiązania przyjęte w polskiej sprawozdawczości budżetowej, zgodnie z którymi do dochodów własnych JST zalicza się, oprócz „klasycznych” źródeł dochodów własnych (np. podatków, opłat lokalnych, dochodów z mienia komunalnego), również samorządowe udziały w państwowych podatkach dochodowych, a więc udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych – PIT (gminy – 39,34%, powiaty – 10,25%, województwa – 1,6%), a także podatku dochodowego od osób prawnych – CIT (gminy – 6,71%, powiaty – 1,4%, województwa – 14,75%). Traktowanie ich jako dochodów własnych jest nieuzasadnione chociażby z tego powodu, że są to podatki centralne, w zasadzie nieobjęte możliwością zastosowania instrumentów lokalnego władztwa podatkowego. W konsekwencji opisanych rozwiązań ma miejsce niejako „oficjalne zaciemnienie” faktycznego obrazu poziomu samodzielności finansowej samorządu terytorialnego w Polsce. Skala tego problemu jest istotna, ponieważ udział dochodów osiągniętych z tego tytułu jest znaczny. Na przykład w 2013 roku dochody samorządu z tytułu jego udziałów we wpływach osiągniętych w ramach państwowych podatków dochodowych kształtowały się na poziomie ponad 21% dochodów własnych ogółem³.

Teoretycznie rzecz ujmując, można stwierdzić, że im większy udział dochodów własnych w dochodach ogółem, tym większy zakres samodzielności dochodowej samorządu terytorialnego. Należy jednak zgodzić się z poglądem E. Kornberger-Sokołowskiej, iż samodzielność finansowa samorządu terytorialnego, rozumiana jako synonim samofinansowania, które oznaczałoby model gospodarki finansowej oparty wyłącznie na dochodach własnych, to swoista utopia. W żadnym z państw nie udało się stworzyć takiego systemu instytucjonalnego podziału źródeł dochodów publicznych, by zapewnić wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego pełne pokrycie wydatków ich dochodami własnymi. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest niewątpliwie fakt nierównomiernego rozkładu źródeł dochodów JST przy względnie równomiernym rozkładzie zadań publicznych i wydatków związanych z ich realizacją [Kornberger-Sokołowska 2001].

Charakteryzując zagadnienia autonomii finansowej samorządu terytorialnego, nie sposób nie wspomnieć o lokalnym władztwie podatkowym, będącym niewątpliwie najważniejszą determinantą zakresu autonomii dochodowej JST. Zależność jest prosta i oczywista: szerszy zakres wspomnianego władztwa (inaczej autonomii fiskalnej) przekłada się zwykle na szerszy zakres ogólnej autonomii dochodowej. Idąc tym tokiem rozumowania, możemy stwierdzić, że najbardziej autonomiczne są polskie gminy i miasta na prawach powiatu, tylko te jednostki terytorialne zostały wyposażone we własne źródła podatkowe (np. podatek od nieruchomości, podatek rol-

³ Najwyższe wskaźniki w tym zakresie dotyczyły miasta stołecznego Warszawy (33,9%) i województw samorządowych (31,7%), najniższe – powiatów (15,9%) i gmin (16,9%). Por. tab. 1 w dalszej części opracowania.

ny, podatek leśny, podatek od środków transportowych) oraz składające się na lokalną politykę podatkową instrumenty ich kształtowania (np. ulgi, zwolnienia, zróżnicowane stawki podatkowe itp.). Należy jednak dodać, że zgodnie z art. 168 Konstytucji RP nawet gminy dysponują ograniczoną autonomią fiskalną, mając prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych wyłącznie w zakresie określonym w ustawie. Przepisy te wyznaczają więc granice lokalnego władztwa podatkowego, nie dając wspomnianym jednostkom terytorialnym pełnego władztwa w zakresie podatków i opłat lokalnych, a w konsekwencji to państwo, a nie gmina/miasto na prawach powiatu decyduje o kluczowych elementach konstrukcyjnych podatków samorządowych.

Jak już wcześniej wspomniano, w zakres samodzielności dochodowej, a w zasadzie przychodowej, wchodzi również uprawnienie JST do zaciągania zobowiązań finansowych w formule wykorzystania określonych instrumentów dłużnych, takich jak np. kredyty, pożyczki czy emisja komunalnych papierów wartościowych (najczęściej obligacji komunalnych)⁴. Prawo do sięgania po instrumenty rynku dłużnego, czyli prawo do korzystania ze środków oferowanych na rynkach kapitałowych, pozostaje ważnym elementem kształtowania autonomii finansowej samorządu terytorialnego (szerzej na ten temat w dalszej części opracowania).

Samodzielność wydatkowa to istotna, często niedoceniana płaszczyzna autonomii finansowej JST⁵, utożsamiona z decentralizacją wydatkową. Jak zauważa P. Swianiewicz, nawet najbardziej znacząca autonomia finansowa po stronie dochodowej może nie mieć większego znaczenia w sytuacji, kiedy samorząd nie ma swobody podejmowania decyzji dotyczących swoich wydatków [Swianiewicz 2011].

Pojęcie samodzielności wydatkowej oznacza odpowiedni zakres swobody decyzyjnej organów samorządowych w aspekcie możliwości podejmowania decyzji dotyczących:

- kierunków wydatków budżetowych, czyli ustalania ich celów i priorytetów;
- wielkości wydatków budżetowych;
- struktury rodzajowej wydatków⁶;
- sposobu wykorzystania środków finansowych pozyskanych w ramach wykorzystania instrumentów dłużnych przez JST.

⁴ Zgodnie z obowiązującymi w Polsce regulacjami prawnymi środki zwrotne pozyskiwane przez JST z tego tytułu klasyfikowane są nie jako dochody budżetowe, lecz jako przychody budżetowe.

⁵ Według M. Kosek-Wojnar uwaga ekonomistów skupiona jest przede wszystkim na samodzielności dochodowej i to ten aspekt samodzielności traktowany jest jako kluczowy; niejednokrotnie jest on utożsamiany z samodzielnością JST w ogóle [Kosek-Wojnar 2006].

⁶ Kluczowy w tym aspekcie wydaje się udział wydatków sztywnych w wydatkach budżetowych ogółem (większy udział oznacza mniejszą samodzielność wydatkową JST), a także podział na wydatki związane z realizacją zadań własnych i zadań zleconych – wysoki udział wydatków budżetowych związanych z zadaniami zleconymi nie sprzyja samodzielności wydatkowej. Nie bez znaczenia pozostaje też podział na wydatki bieżące i majątkowe – większy zakres swobody decyzyjnej przypisany jest wydatkom majątkowym.

Na samodzielność wydatkową, według B. Guziejewskiej, składają się nie tylko uprawnienia, ale również obowiązki odnoszące się do dokonywania wydatków z zasobów budżetowych danej JST oraz prowadzenia własnej gospodarki finansowej na podstawie własnego budżetu [Guziejewska 2005]. Użyte w przytoczonej definicji określenie „obowiązki” budzi jednak pewne wątpliwości – samodzielność wydatkowa kojarzy się zdecydowanie bardziej z uprawnieniami i ze swobodą decyzyjną dotyczącą wydatków lokalnych niż z obligatoryjnymi obowiązkami w tym zakresie.

3. Sposoby pomiaru autonomii finansowej podsektora *sub-national government*

Opisane wcześniej zależności motywują ekonomistów do poszukiwania sposobów pomiaru, a tym samym sposobów porównywania zróżnicowanych zakresów autonomii finansowej podsektora samorządowego (*sub-national government* – SNG)⁷ w poszczególnych państwach⁸. W literaturze podkreśla się, że analiza porównawcza w tym zakresie nie jest możliwa z wykorzystaniem jednego, uniwersalnego wskaźnika i zazwyczaj niezbędne jest odwoływanie się do wielu, różnych elementów nawiązujących do wspomnianych wcześniej dwóch podstawowych wymiarów ogólnej autonomii finansowej, tj. dochodowego oraz wydatkowego⁹.

S. Swianiewicz proponuje wykorzystanie w tym celu „drabiny autonomii” finansowej, której konstrukcja opiera się na założeniu stopniowości autonomii w określonych aspektach. Po stronie dochodowej są to [Swianiewicz 2011]:

- podatki lokalne (najszerszy zakres autonomii finansowej – samorząd samodzielnie wybiera podatek lokalny z szerokiego zestawu dopuszczalnych w danym kraju opcji, a także samodzielnie określa stawki, ulgi i inne elementy konstrukcji podatku; najwęższy zakres autonomii finansowej – zarówno stawki podatku lokalnego, jak i dopuszczalne ulgi – określane są na poziomie centralnym);
- transfery (najszerszy zakres autonomii finansowej – samorząd otrzymuje subwencję ogólną, opartą na stabilnym i przejrzystym algorytmie; najwęższy zakres

⁷ Zgodnie z obowiązującym w państwach członkowskich UE Europejskim Systemem Rachunków Narodowych i Regionalnych (*European System of Accounts* – ESA 2010) podsektor *sub-national* obejmuje dwa podsektory sektora finansów publicznych, tj. podsektor instytucji samorządowych (*sub-sector local government*) oraz podsektor instytucji federalnych (*state government*). W Polsce, jako w państwie unitarnym, występuje wyłącznie pierwszy z wymienionych podsektorów. Szerzej na temat definicji poszczególnych podsektorów w opracowaniu: [Eurostat 2014].

⁸ Propozycje dotyczące sposobów pomiaru autonomii finansowej podsektora *sub-national government* można znaleźć między innymi w następujących opracowaniach: [Stegarescu 2005; Oulasvirta, Turała 2009].

⁹ Niezależnie od tego w międzynarodowych badaniach porównawczych do najczęściej wykorzystywanych wskaźników w tym zakresie zalicza się: udział dochodów własnych podsektora samorządowego w dochodach samorządowych ogółem i udział wydatków podsektora samorządowego w całości wydatków publicznych [Swianiewicz 2011].

autonomii finansowej – samorząd otrzymuje dotację celową ze szczegółowo określonym sposobem jej wykorzystania);

- zadłużenie (najszerszy zakres autonomii finansowej – brak formalno-prawnych ograniczeń/limitów dotyczących zadłużenia samorządu terytorialnego, a o możliwości wykorzystania instrumentów dłużnych przez jednostki samorządu terytorialnego decydują wyłącznie uwarunkowania rynkowe; najwęższy zakres autonomii finansowej – samorząd pozbawiony jest możliwości zadłużania się).

Po stronie wydatkowej „drabiny autonomii” finansowej powołany autor proponuje uwzględnianie określonych norm i standardów oraz regulacji prawnych dotyczących:

- lokalnych usług publicznych, których władze samorządowe muszą przestrzegać;
- wysokości wynagrodzeń pracowników podsektora samorządowego;
- zatrudniania i zwalniania pracowników tego podsektora;
- zlecenia zadań publicznych samorządowi przez administrację centralną itp.

W podobnej konwencji, bazującej na założeniu mierzenia zróżnicowanego stopnia lokalnej autonomii finansowej, z uwzględnieniem jej wymiaru dochodowego i wydatkowego, pozostaje koncepcja matrycy autonomii finansowej zaproponowana wspólnie przez L. Oulasvirta i M. Turałę (rys. 1). Jej autorzy opierają konstrukcję wspomnianej matrycy na dość oczywistym założeniu, że najszerszy zakres lokalnej autonomii finansowej dotyczy systemów bazujących na dominacji własnych dochodów podatkowych i zadań własnych o charakterze fakultatywnym w strukturze dochodów samorządowych, natomiast najwęższy – dominacji transferów z budżetu państwa o charakterze celowym i zadań zleconych obligatoryjnie samorządowi terytorialnemu do wykonania przez administrację rządową.

		100 % Autonomia wydatkowa (AW) 0%		
		←		→
		a) zadania własne fakultatywne	b) zadania własne obligatoryjne	c) zadania zlecone przez administrację rządową
100 % Autonomia dochodowa (AD) 0%	1. Własne dochody podatkowe i inne dochody własne	Najszersza autonomia	Szeroka autonomia	NIESPÓJNOŚĆ SYSTEMU
	2. Transfery z budżetu państwa o charakterze ogólnym	Szeroka autonomia	Średnia autonomia	Ograniczona autonomia
	3. Transfery z budżetu państwa o charakterze celowym	NIESPÓJNOŚĆ SYSTEMU	Ograniczona autonomia	Bardzo ograniczona autonomia

Rys. 1. Matryca autonomii finansowej JST według L. Oulasvirta i M. Turałę

Źródło: [Oulasvirta, Turała 2009].

Jeśli pokusilibyśmy się o próbę umiejscowienia polskich JST na skonstruowanej w ten sposób matrycy, to jako jednostki o średnim zakresie autonomii finansowej moglibyśmy zakwalifikować miasta na prawach powiatu, ograniczonym zakresie – gminy, natomiast jako jednostki o bardzo ograniczonej autonomii – powiaty i województwa. Potwierdzają to między innymi dane zawarte w dalszej części opracowania (por. tab. 1).

4. Ograniczenia swobody finansowej JST w wymiarze dochodowym w Polsce

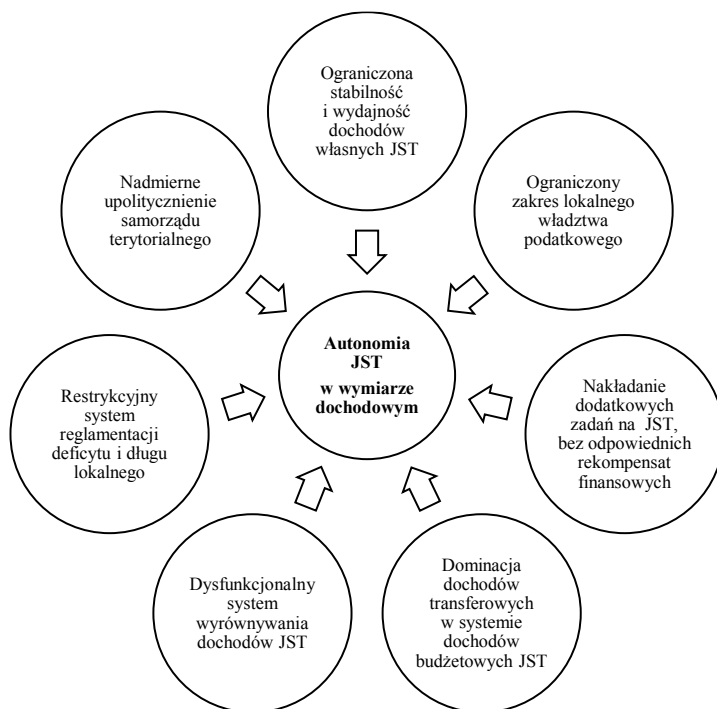
Należy stwierdzić, że ograniczanie przez poszczególne państwa swobody finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest procesem powszechnym i w pewnym sensie uzasadnionym. Jako argumenty przemawiające na rzecz takich działań podaje się przede wszystkim konieczność zapewnienia zdrowej polityki makroekonomicznej państwa w kontekście optymalnego kształtowania dochodów i wydatków publicznych¹⁰, jak również występujące w systemie finansów publicznych sytuacje kryzysowe, wymagające ze strony państwa określonych działań sanacyjnych, w tym również tych odnoszących się do sektora finansów publicznych. Pojawiające się pytania i wątpliwości nie dotyczą więc kwestii, czy państwo może ingerować w samodzielność finansową JST, ale kwestii, w jaki sposób ma to robić, aby nie naruszyć istoty owej samodzielności.

Pewne wskazówki dotyczące tego zagadnienia, adresowane do państw członkowskich UE, zawarto w zaleceniu Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 8 stycznia 2004 roku [Recommendation 2004]. Wymieniono tu określone cechy działań podejmowanych przez państwo w aspekcie ograniczania autonomii finansowej JST, które jednocześnie można potraktować jako niezbędne warunki dopuszczalności takiej ingerencji. Po pierwsze, działania takie mogą być podejmowane tylko w zakresie określonym w ustawie i nie powinny stanowić nadmiernej ingerencji, tj. ingerencji zagrażającej istocie autonomii lokalnej JST. Po drugie, środki podejmowane w ramach takich działań mogą mieć charakter ogólny (adresowane do wszystkich JST) lub specyficzny (adresowane do wybranych JST, uwzględniając ich konkretną sytuację), przy czym zaleca się, aby te ostatnie stosować krótkoterminowo, wyłącznie do czasu osiągnięcia założonego celu. Po trzecie, ograniczenia autonomii lokalnej ustanowione przez prawo powinny być oparte na obiektywnych, przejrzystych i weryfikowalnych kryteriach, należy je stosować w sposób sprawiedliwy, niezbędne jest konsultowanie władz samorządowych w tym zakresie, również w kontekście skutków zastosowania wspomnianych ograniczeń. Zaleca się także stworzenie mechanizmów instytucjonalnego, regularnego dialogu, konsultacji

¹⁰ Wspomniana wcześniej integralność finansów samorządu terytorialnego z systemem finansów publicznych, rozumianym jako system dochodów i wydatków publicznych oraz procesów finansowych z nimi związanych, stanowi główny argument uzasadniający takie działania.

i współpracy między różnymi szczeblami władzy. Po czwarte, władze centralne powinny stworzyć system umożliwiający regularną kontrolę stosowanych mechanizmów ograniczania lokalnej autonomii finansowej, przede wszystkim pod kątem konieczności i skuteczności stosowanych działań. Po piąte, zakres instrumentów ograniczających autonomię finansową JST powinien być proporcjonalny do pożądanych celów ich stosowania – niedopuszczalny jest nadmierny, represyjny charakter ograniczeń. Po szóste, w miarę możliwości należy unikać ustalanych odgórnie sztywnych ograniczeń limitujących niezależność finansową władz samorządowych (takich jak np. górne pułapy wydatków samorządowych, maksymalne pułapy lokalnych stawek podatkowych itp.), a w szerszym zakresie wykorzystywać instrumenty miękkie w postaci bardziej elastycznych ograniczeń, np. nawiązujących do przeciętnego poziomu dochodów podatkowych czy wydatków, charakterystycznego dla danego typu wspólnoty samorządowej.

W konfrontacji z określonymi w ten sposób zasadami dopuszczalności ograniczania przez państwo lokalnej autonomii finansowej prześledźmy kluczowe, w opinii autorki niniejszego opracowania, determinanty ograniczające zakres tej autonomii w wymiarze dochodowym w odniesieniu do polskiego samorządu terytorialnego. Zaprezentowano je na rys. 2.



Rys. 2. Kluczowe determinanty ograniczające autonomię dochodową JST w Polsce

Źródło: opracowanie własne.

Jak już wspomniano, z punktu widzenia istnienia lokalnej autonomii dochodowej pożądane są takie atrybuty dochodów własnych samorządu, jak stabilność i wydajność fiskalna. Niestety, polski system finansów lokalnych nie ma tych cech. Jednym z ważniejszych destabilizatorów wspomnianej stabilności pozostają przede wszystkim częste zmiany regulacji prawnych, dotyczących w sposób bezpośredni lub pośredni systemu dochodów samorządowych. Jako przykłady mogą posłużyć obserwowane w ostatnim czasie częste zmiany konstrukcji podatków dochodowych (PIT i CIT), na które JST nie mają żadnego wpływu¹¹. Niska wydajność lokalnych źródeł podatkowych to również konsekwencja obowiązującego w Polsce anachronicznego systemu opodatkowania nieruchomości, w którym postawą opodatkowania jest powierzchnia, a nie wartość nieruchomości. Zdecydowanie większą wydajnością fiskalną na tle systemów powierzchniowych charakteryzują się systemy katastralne, nawiązujące do wartości katastralnej nieruchomości (*cadastral value*). Jak dotąd, w Polsce nie udało się wprowadzić takich rozwiązań¹². Na wydajność źródeł dochodów JST mają również wpływ czynniki makroekonomiczne, w tym wahania koniunktury gospodarczej. Obserwowany w Polsce mniej więcej od 2009 roku kryzys finansów lokalnych to w dużej mierze efekt osłabienia wydajności fiskalnej wielu źródeł dochodów własnych JST, szczególnie wrażliwych na skutki dekoniunktury gospodarczej (dotyczy to np. udziałów w PIT, CIT, podatku od czynności cywilnoprawnych, dochodów związanych z nieruchomościami).

Kolejną determinantą ograniczającą autonomię dochodową samorządu terytorialnego w Polsce pozostaje ograniczony zakres lokalnego władztwa podatkowego. Należy nadmienić, że w obowiązującym stanie prawnym jedynie gmina ma własne dochody o charakterze podatkowym. Oznacza to, że władztwo podatkowe to domena wyłącznie rad gmin i nie dotyczy organów innych JST (rad powiatów, sejmików województw). Zakres lokalnego władztwa podatkowego gmin ogranicza się do określania stawek części podatków i opłat (w ustawowych granicach), stosowania ulg podatkowych (na podstawie ustawowych zasad) oraz wprowadzania określonych zwolnień podatkowych (wyłącznie przedmiotowych). Jedyna możliwość przyznana bezpośrednio gminom odnośnie do nałożenia na swoich mieszkańców daniny podatkowej wiąże się z kategorią samoopodatkowania się mieszkańców na cele pu-

¹¹ W tym kontekście wiele mogłoby zmienić urealnienie statusu dochodów z udziałów w PIT i CIT jako dochodów własnych w formule nadania im charakteru dodatków samorządowych (gminnych, powiatowych i wojewódzkich) do państwowych podatków dochodowych, ustalanych swobodnie przez JST w ustawowych granicach. W odniesieniu do podatku PIT jako przykład propozycji w tym zakresie może posłużyć koncepcja tzw. PIT-u komunalnego [Neneman, Swianiewicz 2013].

¹² Całościowy pakiet ustaw umożliwiających wprowadzenie podatku katastralnego w Polsce został przygotowany przez specjalistów z Ministerstwa Finansów już w latach 1994-1997, jednak ze względu na różne uwarunkowania, głównie polityczne, wstrzymano dalsze prace dotyczące wdrażania podatku *ad valorem*. Szkoda, ponieważ podatek ten należy do tej kategorii instrumentów ekonomicznych, które najbardziej odpowiadają warunkom gospodarki rynkowej, a wprowadzenie go do systemu finansów lokalnych oznaczałoby stworzenie stabilnego, a co najważniejsze – wydajnego fiskalnie źródła dochodów samorządowych.

bliczne, jednak warunkiem wprowadzenia tego obciążenia podatkowego jest akceptacja społeczności lokalnej wyrażona w referendum. Jako przykłady kolejnych ograniczeń związanych z lokalnym władztwem podatkowym można podać następujące okoliczności:

- ograniczone kompetencje gminnych organów podatkowych – tylko część podatków samorządowych jest realizowana przez gminne organy podatkowe (np. podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych); znaczna część samorządowych dochodów podatkowych z zupełnie nieuzasadnionych przyczyn pozostaje w gestii państwowych organów podatkowych, czyli naczelników urzędów skarbowych (dotyczy to np. podatku od czynności cywilnoprawnych, podatku od spadków i darowizn, podatku dochodowego od działalności gospodarczej osób fizycznych opłacanego w formie karty podatkowej)¹³;
- wspomniany wcześniej, anachroniczny system opodatkowania nieruchomości – naturalną konsekwencją tego, że jest to system powierzchniowy, a nie katastralny, jest jego niższa wydajność fiskalna, a w konsekwencji węższy zakres lokalnego władztwa podatkowego;
- dysfunkcyjny system wyrównywania fiskalnego obowiązujący w polskim systemie finansów lokalnych (będzie o nim mowa w dalszej części opracowania), będący w efekcie systemem nadmiernie ograniczającym prawa do dochodów własnych JST (przykład tzw. janosikowego) oraz prawa do samodzielnego decydowania o sposobie i kierunkach wydatkowania środków na realizację zadań własnych; tym samym jest to system nie do końca zgodny z leżącą u podstaw koncepcji federalizmu fiskalnego zasadą lokalnej autonomii finansowej.

Z punktu widzenia procesów ograniczania autonomii finansowej JST istotny wydaje się powszechny w ostatnich latach proceder obciążania przez państwo JST dodatkowymi zadaniami własnymi, z pominięciem wymaganego obowiązującymi regulacjami prawnymi rekompensowania finansowego¹⁴. Skutki tego typu działań to przede wszystkim wzrost wydatków bieżących, a w konsekwencji osłabienie samodzielności wydatkowej samorządu terytorialnego.

Jedną z najbardziej bezpośrednich form ograniczania autonomii dochodowej JST jest zwiększanie udziału/znaczenia dochodów transferowych z budżetu central-

¹³ W zasadzie jedynym argumentem przemawiającym za takim rozwiązaniem może być niższa sprawność samorządowej administracji podatkowej w ściąganiu należności podatkowych. Związane jest to też z oceną ryzyka uchylania się od opodatkowania, która jest lepiej monitorowana przez organy podatkowe państwa (np. dane o otrzymaniu spadku pozwalają określić, czy zmiany majątku podatnika znajdują pokrycie w osiągniętych dochodach i tym samym ułatwiają kontrolę płacenia, np. podatku PIT), a także z rozbudowanym aparatem egzekucyjnym państwowej administracji skarbowej.

¹⁴ Jako przykłady takich regulacji mogą posłużyć art. 167 ust. 1 Konstytucji RP: „Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych” czy też art. 7 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym: „Przekazanie gminie, w drodze ustawy, nowych zadań własnych wymaga zapewnienia koniecznych środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów własnych gminy lub subwencji”.

nego, tj. dotacji i subwencji w systemie finansów lokalnych. Dochody transferowe różnią się od dochodów własnych niezależnością od źródeł znajdujących się na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, a co za tym idzie – wiążą się z nimi mniejsze uprawnienia organów samorządowych w stosunku do tych źródeł [Feret 2013]. W tym kontekście im większy jest udział tych środków w budżetach lokalnych, tym większy jest zakres „finansowego upaństwowienia” samorządu terytorialnego. Oczywiście, nie jest realne, a nawet pożądane całkowite wyeliminowanie dochodów transferowych z budżetów JST. Dochody te powinny mieć jednak przede wszystkim charakter uzupełniający, a nie dominujący. Ważne jest także, aby dochody te miały raczej charakter subwencyjny niż dotacyjny, a więc były przekazywane do swobodnej decyzji organów JST w zakresie sposobu ich wykorzystania. W ten sposób ograniczeniu podlega jedynie autonomia dochodowa, natomiast przynajmniej częściowo zostaje zachowana autonomia wydatkowa samorządu [Hausner (red.) 2013].

Szczególną kategorią dochodów samorządu terytorialnego, najszerzej ograniczającą autonomię dochodową są więc dotacje celowe. Jak wskazuje ich nazwa, muszą być wydatkowane wyłącznie na ściśle określony cel oraz w ściśle sprecyzowany sposób. Procedura dotacyjna wymaga również całkowitego podporządkowania się JST w kontekście rozliczenia otrzymanej dotacji. W sytuacji niewykorzystania części lub całości dotacji czy też wykorzystania jej niezgodnie z przeznaczeniem, a także pobrania jej nienależnie lub w nadmiernej wysokości JST jest zobligowane do zwrotu otrzymanych środków finansowych [Miemiec, Sawicka, Miemiec 2013]. Jak widać, dotacja celowa stanowi świadczenie określone władczo przez dotującego, czyli państwo, a uprawnienia decyzyjne samorządu związane z tym instrumentem są marginalne. W tym kontekście uprawniony wydaje się wniosek, że wysoki udział dotacji w dochodach ogółem JST ogranicza zakres autonomii finansowej samorządu terytorialnego¹⁵.

Ograniczony, aczkolwiek szerszy niż przy dotacjach zakres wspomnianej autonomii dotyczy innej formy dochodów transferowych, jaką jest subwencja ogólna. W Polsce ta kategoria dochodów transferowych ma kluczowe znaczenie przy finansowaniu zadań oświatowych samorządu terytorialnego (część oświatowa subwencji ogólnej) oraz przy mechanizmach wyrównywania pionowego (część wyrównawcza subwencji ogólnej), a także wyrównywania poziomego dochodów (część równoważąca/regionalna subwencji ogólnej). Szczególny status subwencji ogólnej jako dochodu JST o charakterze publicznoprawnym uwidacznia się, jeśli przeanalizujemy jej cechy, wyróżniające ją na tle atrybutów dotacji ogólnej. Otóż, o ile dotacja celowa ma charakter uznaniowy, jednostronny i odznacza się brakiem powszechności,

¹⁵ Jak się podkreśla w literaturze, dotacje z budżetu centralnego są podstawowym instrumentem oddziaływania finansowego na władze samorządowe w modelu samorządności terytorialnej traktującej samorząd jako „agencję” władz centralnych w terenie, a więc modelu zakładającym niski poziom autonomii lokalnej i szeroki zakres ingerencji władz centralnych w systemy finansowe JST [Guziejewska 2014].

o tyle subwencja ogólna jest dochodem zobiektywizowanym, przyznawanym JST na podstawie obiektywnych przesłanek i kryteriów, znajdujących wyraz w konstrukcji przejrzystych i stabilnych algorytmów. Środki pieniężne są przekazywane w tej formie z budżetu państwa do budżetów JST w wysokości i terminach niezależnych od uznania centralnych organów administracji rządowej, a samorząd terytorialny dysponuje określoną swobodą co do celów i sposobów ich wydatkowania.

Według danych Ministerstwa Finansów udział dotacji i subwencji, a więc środków ograniczających zakres samodzielności finansowej samorządu terytorialnego, systematycznie rośnie i aktualnie przekracza już 50% dochodów budżetowych ogółem. Jeśli dodatkowo jako dochody transferowe potraktujemy wspomniane wcześniej udziały samorządowe we wpływach z tytułu państwowych podatków dochodowych (PIT i CIT), które trudno uznać za komponent dochodów własnych ze względu na brak atrybutu lokalnego władztwa podatkowego, to w takiej sytuacji dochody transferowane z budżetu centralnego stanowią aż ponad 70% samorządowych dochodów ogółem (por. tab. 1 – ostatnia kolumna). Zdecydowanie można stwierdzić, że jest to jedna z kluczowych determinant ograniczających autonomię finansową samorządu terytorialnego w Polsce.

Istotnym zagrożeniem dla autonomii finansowej w wymiarze dochodowym pozostaje w Polsce dysfunkcyjny system wyrównywania dochodów JST¹⁶. Dotyczy to przede wszystkim mechanizmów obowiązujących w ramach poziomej korekty nierównowagi fiskalnej (*horizontal fiscal equalization*) w formule transferów budżetowych dokonywanych przez bogatsze JST na rzecz jednostek uboższych, tj. wpłat dokonywanych w ramach części równoważącej i regionalnej subwencji ogólnej. W Polsce mechanizm ten nazywany jest potocznie podatkiem janosikowym i jest łączony z problematyką solidarności finansowej między poszczególnymi jednostkami terytorialnymi. Z punktu widzenia autonomii finansowej istotny jest fakt, że rozmiary i granice tej solidarności są narzucane obligatoryjnie przez państwo. Często powstają problemy z ich akceptacją, zwłaszcza ze strony najbogatszych JST, które podnoszą argument, że są pozbawiane zbyt dużej części swoich własnych dochodów, co ogranicza nie tylko ich samodzielność finansową, ale również dalsze możliwości rozwojowe. O ile nie ma podstaw do kwestionowania potrzeby istnienia mechanizmów wyrównawczych w systemie finansów lokalnych¹⁷, o tyle złe wyważenie tych

¹⁶ Potwierdził to między innymi wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2014 roku, w sentencji którego stwierdzono niezgodność regulacji w tym zakresie z polską konstytucją oraz podkreślono, że taki system nadmiernie ogranicza możliwości realizacji zadań własnych przez samorząd terytorialny.

¹⁷ Za wyrównywaniem fiskalnym w podsektorze samorządowym przemawia przede wszystkim konieczność zapewnienia równego dostępu do lokalnych dóbr (usług) publicznych. Zakładając, że obywatele powinni mieć dostęp do tej samej ilości i jakości lokalnych dóbr (usług) publicznych za podobną cenę, można stwierdzić, że brak mechanizmów wyrównywania pionowego i poziomego oznaczałby, że mieszkańcy wspólnot samorządowych o niższym potencjale dochodowym musieliby płacić znacząco wyższe podatki, aby otrzymywać dobra (usługi) publiczne o analogicznym poziomie i jakości jak mieszkańcy najbogatszych JST.

Tabela 1. Struktura dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2003 i 2004 oraz 2012-2013 (w %)

Wyszczególnienie	Lata*	Dochody własne w szerokim ujęciu (łącznie z udziałami w PIT i CIT)	Udziały w PIT i CIT w relacji do dochodów własnych	Dochody własne w wąskim ujęciu (bez udziałów w PIT i CIT)	Dotacje celowe	Subwencja ogólna	Dochody transferowe w szerokim ujęciu (łącznie z udziałami w PIT i CIT)
JST ogółem	2003	43,5	13,0	30,5	16,4	40,1	69,5
	2004	51,5	21,9	29,6	14,3	34,2	70,4
	2012	49,1	21,2	27,9	22,4	28,6	72,2
	2013	50,0	21,1	28,9	22,0	27,9	71,0
- gminy	2003	47,3	11,7	35,6	10,5	42,2	64,4
	2004	48,2	14,6	33,6	12,5	39,3	66,4
	2012	46,6	16,4	30,2	22,0	31,4	69,8
	2013	48,2	16,9	31,3	20,9	31,1	68,9
- miasto stołeczne Warszawa	2003	73,0	30,7	42,3	7,7	19,3	57,7
	2004	81,2	41,8	39,4	6,6	12,3	60,7
	2012	74,2	34,0	40,2	14,0	11,8	59,8
	2013	77,9	33,9	44,0	10,2	11,9	56,0
- miasta na prawach powiatu	2003	52,7	17,2	35,5	12,6	34,7	64,5
	2004	60,3	24,7	35,6	12,0	27,7	64,4
	2012	57,9	24,0	33,9	18,0	24,1	66,1
	2013	58,7	23,6	35,1	18,0	23,3	64,9
- powiaty	2003	11,3	1,3	10,0	32,6	56,1	90,0
	2004	24,9	11,1	13,8	24,3	50,8	86,2
	2012	29,4	15,5	13,9	25,3	45,4	86,2
	2013	29,9	15,9	14,0	25,6	44,5	86,0
- województwa samorządowe	2003	15,9	12,0	3,9	51,0	33,1	96,1
	2004	59,1	55,9	3,2	22,4	18,5	96,8
	2012	43,0	35,4	7,6	40,6	16,4	92,4
	2013	39,1	31,7	7,4	44,5	16,4	92,6

* Dobór lat zawartych w tabeli wiąże się z tym, że od 2004 roku zaczął obowiązywać w Polsce nowy system dochodów samorządu terytorialnego, ograniczający dotacje i jednocześnie zwiększający udziały w podatkach dochodowych, a także w istotny sposób zmieniający sposób subwencjonowania samorządu z budżetu państwa.

Źródło: obliczenia własne na podstawie [Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych].

mechanizmów może się już przyczynić do nadmiernego ograniczania autonomii finansowej samorządu. Problem polega między innymi na tym, że obowiązujący w Polsce system wyrównawczy i związane z nim algorytmy odnoszą się tylko przede wszystkim do bazy dochodowej, nie uwzględniając obiektywnych różnic w potrzebach wydatkowych poszczególnych JST lub też obiektywnych czynników wpływających na koszty jednostkowe dostarczanych dóbr lub usług publicznych. Poza tym wspomniane algorytmy zostały skonstruowane w warunkach dobrej koniunktury

gospodarczej, czyli z uwzględnieniem znacznie wyższej, przedkryzysowej wydajności podatków PIT i CIT (dochody z tytułu tych podatków są między innymi podstawą do określenia wielkości wpłat solidarnościowych przez najbogatsze gminy, powiaty i województwa).

Jak już wcześniej wspomniano, ważnym komponentem autonomii finansowej w wymiarze dochodowym pozostaje uprawnienie JST do korzystania z instrumentów finansowania dłużnego (kredytów, pożyczek, obligacji komunalnych itp.). Formalnoprawne reżimy w tym zakresie określa między innymi ustawa o finansach publicznych [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. ...]. Zawarto w niej określone limity jakościowe (dotyczące celów i warunków zadłużania) oraz ilościowe (np. dotyczące dopuszczalnej wielkości kosztów obsługi zadłużenia). Wspomniane limity określone są mianem tzw. reguł fiskalnych¹⁸. G. Kopits i S.A. Symansky definiują je jako pewne ograniczenie o charakterze ilościowym lub jakościowym, wprowadzone w sposób stały, tj. niezależny od zmieniającej się sytuacji polityczno-prawnej, na określone wielkości ekonomiczne dotyczące sektora finansów publicznych [Kopits, Symansky 1998]. Co symptomatyczne, w ciągu ostatnich kilku lat w istotny sposób wzrosła liczba państw stosujących zarówno ilościowe, jak i jakościowe ograniczenia w tym zakresie, co stanowi niewątpliwie odpowiedź na pojawiające się problemy i zjawiska kryzysowe w systemach ich finansów publicznych. Taka sytuacja nie pozostaje bez wpływu na autonomię władz samorządowych w zakresie możliwości wykorzystywania przez nie instrumentów dłużnych. Niezależnie od tych ograniczeń funkcjonują ograniczenia rynkowe (ekonomiczne), nawiązujące do zdolności kredytowej JST. W tym kontekście najszerszy zakres autonomii finansowej wiązałby się z całkowitym brakiem formalnoprawnych limitów dotyczących długu lokalnego, a o możliwości wykorzystania instrumentów dłużnych przez JST decydowałyby wyłącznie uwarunkowania rynkowe. Z kolei najwęższy zakres autonomii finansowej w aspekcie prawa do wykorzystania instrumentów dłużnych występowałby w sytuacji wprowadzenia całkowitego zakazu możliwości zadłużania się przez JST. Wydaje się, że w Polsce zbyt dużą rolę przywiązuje się do sztywnych, formalnoprawnych limitów zadłużenia, nie doceniając roli ograniczeń rynkowych nawiązujących do rzeczywistej zdolności kredytowej JST.

¹⁸ Przykładem lokalnych reguł fiskalnych są obowiązujące od 2014 roku polskie JST nowe, indywidualne dla każdej jednostki wskaźniki zadłużenia, tj. indywidualne wskaźniki zadłużenia – IWZ (art. 243 ustawy o finansach publicznych). Wylicza się je na podstawie wielkości nadwyżki operacyjnej osiągniętej przez daną jednostkę za ostatnie trzy lata poprzedzające dany rok budżetowy, w którym będą zaciągane zobowiązania dłużne. Zgodnie ze wspomnianymi regulacjami stosunek kosztów obsługi długu w danym roku do dochodów w tym samym roku nie może przekroczyć średniej z wyliczonych dla trzech poprzednich lat stosunków nadwyżki operacyjnej (powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku). Ważną regułą fiskalną dotyczącą JST jest również obowiązująca od 2011 roku i wynikająca z art. 242 ustawy o finansach publicznych reguła zrównoważonego budżetu bieżącego (tzw. złota reguła – *golden rule*), oznaczająca zakaz finansowania długiem wydatków bieżących JST.

Ważnym czynnikiem ograniczającym zakres lokalnej autonomii finansowej pozostaje również kwestia nadmiernego upolitycznienia¹⁹ władz samorządowych. Jako przykład może posłużyć fakt wysokiego stopnia upartyjnienia organów stanowiących JST. Według danych zebranych przez Fundację im. S. Batorego w poprzedniej kadencji samorządu (tj. w latach 2010-2014) wskaźnik udziałów radnych wybieranych z list krajowych partii politycznych w przypadku rad gmin kształtował się na poziomie ponad 40%, rad powiatów – ponad 70%, sejmików województw – ok. 98 % [Dzieniszewska-Narowska, Makowski (red.) 2014]. Taka sytuacja niewątpliwie nie sprzyja autonomii finansowej JST i można przypuszczać, że w ten sposób partie parlamentarne mogą oddziaływać na decyzje radnych, a tym samym – na lokalną politykę finansową poszczególnych JST, i to nie tylko w wymiarze dochodowym, ale również wydatkowym.

5. Zakończenie

Ocena systemu finansów lokalnych w kontekście relacji fiskalnych państwo-samorząd terytorialny nie napawa zbyt optymistycznie. Zagrożona staje się kluczowa i nadrzędna wartość samorządności terytorialnej, jaką jest autonomia finansowa samorządu, a zwłaszcza w wymiarze dochodowym. Wszystko wskazuje na to, że finanse lokalne wymagają fundamentalnych zmian systemowych. Najpilniejsze zadania w tym zakresie to odbudowanie poszanowania zasady adekwatności dochodów samorządowych do realizowanych zadań publicznych, wzmocnienie systemu własnych dochodów podatkowych samorządu, a także zrjonalizowanie dysfunkcyjnych mechanizmów wyrównywania dochodów samorządowych oraz limitacji zadłużenia JST.

Literatura

- Ackerman B., 1978, *Private Property and the Constitution*, New Haven, Yale University Press.
- Akai N., Nishimura Y., Sakata M., 2007, *Complementarity, fiscal decentralization and economic growth*, „Economics of Governance”, vol. 8 (4), s. 339-362.
- Borodo A., 2007, *Słownik finansów samorządowych*, Dom Organizatora, Toruń 2007, s. 145.
- Colm G., 1960, *Theory of public finance: The study in public economy by Richard A. Musgrave*, “The Journal of Finance”, vol. 1, no. 1, s. 118.
- Dębowska-Romanowska T., 2010, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*, Warszawa, s. 40.

¹⁹ Naiwnością byłoby sądzić, że samorząd terytorialny może być tworem całkowicie apolitycznym. Jest to niemożliwe, chociażby z tego względu, iż istnienie partii politycznych jest immanentną cechą demokracji, a aktywności tych instytucji nie można odseparować od aktywności władz lokalnych. Sformułowane określenie „nadmierne upolitycznienie” dotyczy jednak sytuacji, w której w podejmowanych przez decydentów samorządowych decyzjach, również finansowych, tzw. interes partyjny zaczyna dominować nad interesem wspólnoty samorządowej.

- Dolnicki B., 2009, *Samorząd terytorialny*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa, s. 28.
- Dzieniańska-Narowska K., Makowski G. (red.), 2014, *Samorządowe unie personalne*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, s. 14-15.
- Ebel R.D., Yilmaz S., 2002, *On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization*, World Bank Policy Research Working Paper, no. 2809, s. 1-32.
- Eurostat, 2014, *Manual on Government Deficit and Debt. Implementation of ESA 2010*, Eurostat Manuals and Guidelines, s. 9-10.
- Feret E., 2013, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego gwarancją samorządowego działania społeczności lokalnych*, [w:] J. Pośluszny, W. Skrzydło, W. Szapował, K. Eckhardt, P. Steciuk (red.), *Konstytucyjne podstawy budowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie – dobre praktyki*, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, Rzeszów – Przemyśl, s. 136.
- Guziejewska B., 2005, *Kontrowersje w ocenie niezależności finansowej samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7-8, s. 64.
- Guziejewska B., 2014, *Polityka kształtowania dochodów samorządu terytorialnego w świetle wybranych koncepcji teoretycznych*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 326, s. 63.
- Hausner J. (red.), 2013, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków, s. 43, 89.
- Jastrzębska M., 2012, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa, s. 54.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483.
- Kopańska A., *Efektywność decentralizacji. Analiza zdecentralizowanego dostarczania dóbr o charakterze ponadlokalnym*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2014, s. 13-48.
- Kopits B., Symansky S., 1998, *Fiscal Policy Rules*, International Monetary Fund Occasional Paper, International Monetary Fund, Washington, s. 2.
- Kornberger-Sokolowska E., 2001, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w aktualnym systemie prawnym w Polsce*, „Studia Iuridica XXXIX”, s. 101.
- Kosek-Wojnar M., 2006, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydatków*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni nr 4, s. 75.
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obracunkowych, *Sprawozdania z działalności Regionalnych Izb Obracunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za poszczególne lata*, <http://www.rio.gov.pl> (1.04.2015).
- Meloche J.P., Vaillancourt F., Yilmaz S., 2004, *Decentralization or fiscal autonomy? What does really matter? Effects on growth and public sector size in european transition countries*, “World Bank Policy Research Working Paper”, no. 3254, s. 1-28.
- Miemic W., Sawicka K., Miemic M., 2013, *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa, s. 55, 100, 126.
- Musgrave R.M., 1959, *Theory of Public Finance: The Study in Public Economy*, McGraw Hill, New York.
- Neneman J., Swianiewicz P., 2013, *Koncepcje, warianty i konsekwencje wprowadzenia PIT-u komunalnego w Polsce. Ekspertyza BGK*, Centrum Dokumentacji i Studiów Podatkowych w Łodzi, Warszawa, s. 25.
- Oates W.E., 1968, *The theory of public finance in a federal system*, “Canadian Journal of Economics”, vol. 1, no. 1, s. 307-54.
- Oulasvirta L., Turala M., 2009, *Financial autonomy and consistency of central government policy towards local governments*, “International Review of Administrative Sciences”, vol. 75 (2), s. 311-332.
- Patrzałek L., 2010, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, s. 65.

- Piotrowska-Marczak K. (red.), *Federalizm fiskalny w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009, s. 9-39.
- Pratchett L., 2004, *Local autonomy, local democracy and the 'New Localism'*, "Political Studies", vol. 52, s. 358.
- Prud'homme R., 1994, *On the dangers of decentralization*, "Policy Research Working Paper Series", no. 1252, World Bank, Washington, s. 1.
- Recommendation Rec(2004)1 of the Committee of Ministers to member states on financial and budgetary management at local and regional levels, Załącznik, Część I, *Limitations on the financial autonomy of local and regional authorities*, pkt 8-16.
- Stegarescu D., 2005, *Public sector decentralization: Measurement concepts and recent international trend*, "Fiscal Studies", vol. 26 (3), s. 301-333.
- Surówka K., 2013, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa, s. 52.
- Swianiewicz P., 2011, *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium SA, Warszawa, s. 39-41.
- Tanzi V., 1995, *Taxation in an Integrating World*, Brookings Institution Press, Washington.
- Tiebout Ch.M., 1956, *A pure theory of local expenditure*, "Journal of Political Economy", vol. 64, no. 5, s. 416-424.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jednolity: Dz. U. 2013, poz. 885.
- Wójtowicz K., 2014, *Udział w podatkach państwowych a problem stabilności fiskalnej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, vol. XLVIII, s. 138-139.