

Krzysztof Surówka

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
e-mail: krzysztof.surowka@uek.krakow.pl

**ADEKWATNOŚĆ DOCHODÓW JST
DO ZAKRESU REALIZOWANYCH ZADAŃ
A PROBLEM ICH SAMODZIELNOŚCI FINANSOWEJ
NA PRZYKŁADZIE GMIN ORAZ MIAST
NA PRAWACH POWIATU**

**THE ADEQUACY OF LOCAL GOVERNMENT'
REVENUE ON REALIZED TASKS
AND THE PROBLEM OF THEIR FINANCIAL
AUTONOMY ON THE EXAMPLE OF MUNICIPALITIES
AND CITIES WITH THE RIGHTS OF DISTRICT**

DOI: 10.15611/pn.2017.485.34

JEL Classification: H7

Streszczenie: Samorząd terytorialny, wykonując zadania, ma zagwarantowaną samodzielność i w tym zakresie podlega ochronie sądowej. Istotnym elementem samodzielności JST jest samodzielność finansowa. Na pojęcie samodzielności finansowej składa się samodzielność dochodowa, tzn. prawo jednostek samorządu terytorialnego do posiadania i kształtowania własnych dochodów, oraz samodzielność wydatkowa, tzn. niezawisłość w zakresie realizacji zadań własnych. Przedmiotem rozważań niniejszego opracowania jest przedstawienie zagadnień dotyczących samodzielności finansowej samorządu terytorialnego w zakresie kształtowania podstawowych źródeł jego zasilania finansowego w środki pieniężne, umożliwiające wykonywanie zadań publicznych.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, samodzielność finansowa, zadania, gminy, powiaty grodzkie.

Summary: Local self-government (SGU) performing its tasks has guaranteed autonomy and is subject to judicial protection in this regard. An important element of SGU autonomy is financial autonomy. The concept of financial autonomy consists of income autonomy, i.e. the right of local self-government units to own and shape their own income as well as expenditure autonomy, i.e. independence in the scope of carrying out own tasks. The subject of this paper is to present issues relating to the financial autonomy of local self-government, in the field of shaping the basic sources of its financial supply in cash, enabling the performance of public tasks.

Keywords: local government units, financial autonomy, public tasks, municipalities, cities in the rights of districts.

1. Wstęp

Zagadnienie samodzielności finansowej samorządu terytorialnego jest przedmiotem licznych rozważań i kontrowersji. Wynika to głównie z niezależności tego podsektora publicznego od administracji centralnej i sposobu wyłaniania władz samorządowych. Środki finansowe pozostające do dyspozycji JST pochodzą jednak od sektora prywatnego i są wynikiem repartycji środków publicznych pomiędzy poszczególne podsektory sektora finansów publicznych. Dlatego też samodzielność samorządu terytorialnego nie może być postrzegana tak samo jak samodzielność podmiotów prywatnych. Samodzielność finansową JST ograniczają liczne normy, spośród których podstawowe znaczenie ma zasada dotycząca funkcjonowania sektora finansów publicznych, głosząca że dozwolone jest tylko to, co jest zapisane w ustawach. Przestrzeganie przez podmioty sektora finansów publicznych tej zasady wywołuje dyskusje wokół problemów samodzielności finansowej JST oraz adekwatności dochodów do zakresu realizowanych zadań.

2. Istota samodzielności finansowej samorządu terytorialnego

Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego obejmuje zarówno samodzielność dochodową, jak i samodzielność wydatkową. Zakres samodzielności dochodowej JST jest zróżnicowany w zależności od rodzaju dochodów budżetowych. Największy jest on w przypadku podatków i opłat lokalnych oraz dochodów z majątku. Znacznie mniejszy w przypadku procentowych udziałów w podatkach centralnych, subwencji ogólnej i dotacji celowych. Należy także podkreślić, że samodzielność dochodowa nie zawsze musi powodować maksymalizację wpływów budżetowych (np. stosowanie ulg i zwolnień podatkowych uszczupla dochody budżetowe, chociaż przyczynia się do realizacji innych celów). Poprzez wykorzystywanie wybranych instrumentów finansowych władze samorządowe mogą aktywnie oddziaływać na zachowanie się podmiotów znajdujących się na ich obszarze.

Analizując zakres samodzielności dochodowej JST należy zatem uwzględnić dwa istotne elementy, tzn.:

- pewność i wydajność poszczególnych źródeł dochodów, oraz
- wpływ władz samorządowych na ich kształtowanie.

Uwzględniając powyższe elementy, można wyróżnić dwa przeciwstawne modele finansowania jednostek samorządu terytorialnego:

- budżety samorządowe bazują głównie na dochodach z majątku i wpływach podatkowych, co wiąże się z określonym władztwem podatkowym, nadającym samorządowi terytorialnemu znaczną samodzielność,
- budżety samorządowe zasilane są przede wszystkim dotacjami z budżetu centralnego, co może być przyczyną uzależniania władz lokalnych od administracji rządowej.

Rozwiązanie pierwsze jest dla władzy samorządowej korzystniejsze, ponieważ umożliwia (poprzez ulgi, zwolnienia, zmianę skali i stawek podatkowych) oddziaływanie na podmioty gospodarcze znajdujące się na danym terenie. Bez władztwa podatkowego, ograniczonego nawet do mniej wydajnych dochodów podatkowych, władze lokalne przestają być zainteresowane rozwojem przedsiębiorczości na swoim terenie. Z wyjątkiem miejsc pracy dla mieszkańców nie uzyskują one bezpośrednio wymiernych korzyści finansowych, ponosząc różnorodne obciążenia związane z uciążliwością funkcjonujących na danym terenie podmiotów gospodarczych (korzystających np. z obiektów infrastruktury komunalnej, degradujących środowisko itp.).

Oparcie systemu zasilania finansowego JST – w zbyt dużym zakresie – na dochodach własnych rodzi także szereg niebezpieczeństw. Władza samorządowa musi być odporna na presję mieszkańców i przedsiębiorców dążących do obniżania danin publicznych, zmuszona jest prowadzić egzekucję podatkową (która może być kosztowna). Istotne jest również to, że poziom dochodów budżetowych będzie silnie uzależniony od koniunktury gospodarczej [Surówka 1999].

W skrajnych przypadkach, gdyby JST posiadały pełną swobodę kreowania źródeł zasilania, w tym między innymi korzystały z pełnego władztwa podatkowego, to stałyby się jednostkami autonomicznymi. Stawia to pod znakiem zapytania funkcjonowanie państwa jako całości.

Z kolei rozwiązanie drugie jest dla władz samorządowych bezpieczniejsze, ponieważ zawsze mogą one liczyć na dopływ „należnych” dochodów z budżetu centralnego. Jednakże w przypadku dominacji dotacji celowych może ono oznaczać uzależnienie samorządu terytorialnego od administracji rządowej, która będzie sprawować kontrolę nad JST nie tylko z punktu widzenia legalności, ale również racjonalności i celowości wydatkowania środków finansowych. Model ten cechuje brak samodzielności dochodowej JST.

Dlatego też w praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego w poszczególnych krajach obowiązują mieszane systemy zasilania finansowego (choćby struktura dochodów może być nawet znacznie zróżnicowana). Na ogół wszędzie jednostki samorządu terytorialnego posiadają jednak pewną swobodę kształtowania dochodów własnych, w tym w szczególności zasad konstrukcji lokalnych danin publicznych, co jest wyrazem samodzielności dochodowej JST. Zagadnienie to podejmuje również Europejska Karta Samorządu Lokalnego (Dz.U. z 1994, nr 134, poz. 607), która zawiera zapis, że przynajmniej część zasobów społeczności lokalnych powinny stanowić dochody własne.

Pojęcie samodzielności wydatkowej w literaturze definiowane jest na różne sposoby.

Najogólniej można jednak stwierdzić, iż samodzielność wydatkowa jednostek samorządu terytorialnego oznacza, że władze JST mają prawo decydowania o rodzajach realizowanych zadań, a także o sposobie, zakresie i wielkości ponoszonych wydatków w celu sfinansowania tych zadań [Kasperowicz-Stępień 2008]. Należy jednak podkreślić, że samodzielność ta jest jednak ograniczona zakresem ich kompetencji, określonym przepisami prawa.

Zakres samodzielności wydatkowej JST powinny jednak determinować dochody, którymi te jednostki dysponują, zwłaszcza w przypadku, gdy obowiązuje zasada domniemania kompetencji. Dlatego też odnośnienie się do samodzielności wydatkowej JST bez wnikania w zakres samodzielności dochodowej jest niemożliwe. Samodzielność wydatkowania (rozdysponowania) środków znajdujących się w gestii samorządu sprowadzić można do ich niezależności w zakresie [Kosek-Wojnar, Surówka 2002, s. 75]:

- ustalania priorytetów w kierunkach wydatkowania środków,
- kształtowania ekonomicznej struktury wydatków,
- gospodarowania przejętym majątkiem,
- kształtowania salda budżetu,
- zaciągania pożyczek komunalnych.

Czynnikami, które z kolei wpływają na ograniczenie samodzielności wydatkowej JST, są nakazy ponoszenia określonych wydatków oraz ich limitowanie, zasady udzielania dotacji z budżetów samorządowych, nakazy powiązania określonych dochodów z wydatkami.

Reasumując, o samodzielności wydatkowej JST decyduje:

- rodzaj zadań wykonywanych przez te jednostki; im wyższy poziom zadań o charakterze obligatoryjnym, tym mniejsza samodzielność wydatkowa,
- zakres regulacji prawnych dotyczących sposobu wykonywania zadań publicznych znajdujących się w ich gestii,
- zakres wydatków sztywnych, a zatem takich, które muszą być finansowane z budżetu JST,
- poziom dochodów własnych i dochodów równoważących, umożliwiających finansowanie zadań.

3. Zakres swobody decyzyjnej władz samorządu terytorialnego w Polsce a problem ich samodzielności dochodowej i wydatkowej

Zakres zadań realizowanych przez samorząd terytorialny w Polsce ma swoje źródło w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w ustawach ustrojowych, a także w ustawach dotyczących poszczególnych rodzajów zadań (np. o systemie oświaty, o pomocy społecznej itd.).

Zgodnie z art. 163 Konstytucji gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Z kolei art. 6 ustawy o samorządzie gminnym zawiera zapis, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Ustawy ustrojowe zawierają również katalog zadań poszczególnych poziomów organizacyjnych JST, dzieląc je wyraźnie na sprawy z zakresu infrastruktury społecznej, infrastruktury technicznej, ładu przestrzennego i bezpie-

czeństwa publicznego. Katalog tych zadań, z wyjątkiem samorządu powiatowego, nie jest jednak zamknięty, gdyż zawiera zapis, że są to „zadania w szczególności z zakresu (...)”.

Pojawiają się wobec tego pytania o rzeczywisty obszar decyzyjności samorządu terytorialnego w Polsce w zakresie realizacji tych zadań.

Dla przykładu, według J. Regulskiego i M. Kuleszy zasada domniemania kompetencji oraz niezamknięty katalog zadań, zwłaszcza gmin (określony w artykule 7 ustawy o samorządzie gminnym) jest wystarczającym argumentem, pozwalającym, aby władze gminne mogły podejmować działania w „sferach nie wymienionych w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym”, a mieszczące się w zakresie spraw publicznych [Regulski 1999]. Oznacza to możliwość „kreowania” zadań publicznych – w odpowiedzi na potrzeby wspólnoty terytorialnej [Kulesza 2012].

Inne spojrzenie na zagadnienie decyzyjności i kompetencji władz JST prezentuje natomiast A. Borodo. W artykule pt. *Problematyka legalności wydatków budżetowych samorządu i podstaw prawnych działalności gospodarczej gmin, powiatów i województw* zwraca uwagę, że zadania samorządu terytorialnego są ogólnie wskazane w ustawach ustrojowych, natomiast w rozwiniętej postaci pojawiają się one w ustawach regulujących różne dziedziny stosunków społecznych. Z ustaw tych wynika, które zadania są nałożone na administrację rządową lub inne podmioty. Wobec tego to ustawodawstwo szczególne rozdziela obowiązki w zakresie wykonywania zadań na odpowiednie podmioty, w tym samorządy [Borodo 2010]. Autor zwraca także uwagę, iż: „w związku ze sprawą stosowania ustaw ustrojowych (ogólnych) i ustaw prawa materialnego przywołać trzeba znaną i podstawową w sferze wykładni prawa zasadę *lex specialis derogat legi generali*, zgodnie z którą przepisy szczególne mają pierwszeństwo stosowania w stosunku do regulacji ogólnych” [Borodo 2011]. Natomiast jeśli przepisy specjalne nie zostały w ogóle wydane, to, według A. Borodo, wówczas dopiero znaczenie zapisów ustawy ustrojowej wzrasta.

Te dwa zasadniczo odmienne spojrzenia na zakres kompetencji władz samorządu terytorialnego do podejmowania i prowadzenia swojej działalności powinny mieć przełożenie na strukturę dochodów JST. Pierwsze podejście oznacza, że władza samorządowa może działać swobodnie, kierując się wyłącznie Konstytucją i przepisami ustrojowymi. Wobec tego powinna mieć również większy wpływ na kształtowanie swoich dochodów. Respektowanie w praktyce drugiego rozwiązania, tzn. zasady *lex specialis derogat legi generali*, przy dużym zakresie zadań obligatoryjnych, powinno oznaczać konieczność zabezpieczenia środków finansowych w budżecie państwa.

Odnosząc się do praktyki funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce, należy stwierdzić, że zasada domniemania kompetencji nie jest respektowana ani w rozstrzygnięciach nadzorczych regionalnych izb obrachunkowych, ani w orzeczeniach sądów administracyjnych. Obowiązuje w tym zakresie literalne podejście, pozwalające JST na finansowanie jedynie takich zadań, które są precyzyjnie określone w przepisach prawa materialnego. Pewnej swobody co do zakresu realizacji zadań

przez władze JST można się doszukiwać jedynie w finansowaniu zadań fakultatywnych, które nie mają jednak znaczenia dominującego.

4. Samodzielność finansowa a adekwatność dochodów samorządu terytorialnego do jego zadań

Z dotychczasowych rozważań wynika, że analizując pojęcie samodzielności finansowej JST, nasuwa się szereg wątpliwości. Pojawiają się bowiem pytania: czy samodzielność dochodowa JST może być rozpatrywana w oderwaniu od zakresu realizowanych zadań, czy JST faktycznie posiadają samodzielność wydatkową, skoro znaczna część wykonywanych przez nie zadań ma charakter obowiązkowy (chodzi w szczególności o zadania własne obligatoryjne oraz o zadania zlecone ustawowo), czy standard świadczonych usług o podstawowym znaczeniu (np. w zakresie oświaty, pomocy społecznej) może w poszczególnych JST istotnie od siebie odbiegać, co się stanie w przypadku nadużywania przez władze samorządu terytorialnego samodzielności dochodowej (np. poprzez nadmierne stosowanie ulg i zwolnień podatkowych)? Powyższych pytań można postawić znacznie więcej. Odpowiedź na nie skłania do postawienia hipotezy, że podstawową cechą systemu finansowania JST, ważniejszą od samodzielności dochodowej (która w sektorze publicznym z natury jego istoty jest ograniczona) powinna być adekwatność (stałość) dochodów JST, tzn. dostosowanie środków finansowych do zakresu realizowanych zadań przy równoczesnym zachowaniu zasady niefunduszowości [Wierzbicki 2008, s. 28].

System finansowania podstawowych zadań bieżących, zwłaszcza obligatoryjnych, powinien być bardziej odporny na wahania koniunkturalne aniżeli w przypadku wykonywania zadań pozostałych. Wynika to z faktu, że zadania własne, obligatoryjne, podobnie jak zadania zlecone ustawowo, muszą być wykonywane (świadczone) tak długo, jak długo nakazują to przepisy obowiązujących ustaw, niezależnie od posiadanych przez samorząd terytorialny dochodów. Poza tym samodzielność JST w zakresie pozyskiwania dochodów własnych jest ograniczona, bo państwo określa zakres władztwa podatkowego, wysokość opłat za dostęp do wielu usług publicznych i społecznych, zasady przekazywania nadwyżek dochodów własnych, w formie redystrybucji poziomej, przez JST mocne finansowo itp.

Z drugiej strony samodzielność finansową ograniczają prawne granice zadłużania się samorządu terytorialnego oraz różne rygory mające na celu zabezpieczenie JST przed możliwością bankructwa (raporty finansowe organów nadzoru, zarząd komisaryczny itd.). Ponadto system finansowania musi uwzględniać różnice rozwojowe pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego.

Dlatego też biorąc pod uwagę powyższe ograniczenia, nasuwa się wniosek, że samodzielność finansowa samorządu terytorialnego (zarówno dochodowa, jak i wydatkowa) w zakresie realizacji zadań obligatoryjnych ma znaczenie drugorzędne w stosunku do rozumianej powyżej zasady adekwatności.

Na realizację zadań obligatoryjnych (własnych i zleconych) środki finansowe powinny być samorządom zagwarantowane ustawowo. Skoro ustawy „narzucają” władzom JST zakres realizowanych zadań, to źródłem finansowania tych zadań powinny być także transfery z budżetu państwa.

Dotkonalenie systemu zasilania JST w zakresie zadań obligatoryjnych powinno polegać na ukształtowaniu takiego mechanizmu konstrukcji subwencji i dotacji celowych, który gwarantowałby zabezpieczenie prawidłowego finansowania wydatków obowiązkowych. Nie jest to zadanie proste z dwóch powodów:

Po pierwsze, istnieje konieczność określenia niezbędnego poziomu finansowania usług (a zatem ich standaryzacji). Jak to jednak uczynić, skoro samorząd terytorialny ma zagwarantowaną prawnie samodzielność?

Po drugie, środki te planowane są w budżecie państwa, a dla władzy centralnej priorytetem będzie zawsze zabezpieczenie środków na finansowanie własnych zadań obligatoryjnych (wydatki na obsługę długu, dotacje do ubezpieczeń społecznych, składki do budżetu UE itd.). Powszechnie znane jest zjawisko, że dotacje celowe przekazywane z budżetu państwa na zadania zlecone dla JST nie pokrywają kosztów ich realizacji. Kontrowersje budzi również algorytm przekazywania subwencji, zwłaszcza subwencji oświatowej. Pomimo tych wszystkich problemów środki te terminowo docierają do budżetów JST, nawet w przypadku dekonjunktury, i dzięki temu transfery są gwarancją zaspokajania podstawowych potrzeb socjalnych i oświatowych obywateli.

Natomiast dochody własne wraz z przychodami zwrotnymi powinny być źródłem finansowania zadań samorządu terytorialnego bardziej „odpornych” na wahania koniunkturalne. Niesfinansowanie w okresie dekonjunktury wyposażenia szkoły w nowoczesne pomoce dydaktyczne, budowy boiska sportowego czy drogi będzie miało mniejsze znaczenie dla zaspokojenia potrzeb publicznych aniżeli niewypłacenie wynagrodzenia nauczycielom czy świadczeń z pomocy społecznej. Dlatego dochody własne powinny służyć do finansowania zadań z zakresu infrastruktury komunalnej, zadań oświatowych i socjalno-kulturalnych o znaczeniu ponadpodstawowym (tzw. zadań fakultatywnych). Ponadto powinny one umożliwiać wypracowanie nadwyżki operacyjnej, która z kolei pozwala na sięganie po przychody zwrotne. Znaczenie świadczenia tych usług w zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnych jest bardzo ważne, ale w tym przypadku władze samorządu terytorialnego mają znacznie większą swobodę decyzyjną.

Przejawem samodzielności finansowej władz samorządowych – o czym wspomniano wcześniej – jest również władztwo podatkowe JST. Wydaje się, że większy nacisk na funkcję stymulacyjną podatków, aniżeli na ich funkcję fiskalną, można by położyć wówczas, gdy nie będą one podstawowym źródłem zasilania finansowego samorządu terytorialnego. W przeciwnym wypadku funkcja stymulacyjna ogranicza realizację funkcji alokacyjnej.

Reasumując można stwierdzić, że, ze względu na fakt, iż samorząd terytorialny jest podmiotem sektora finansów publicznych odpowiedzialnym za realizację okre-

ślonej części zadań publicznych, przy ocenie samodzielności finansowej na pierwszy plan wysuwa się dostępność do wydajnych i pewnych środków finansowych. Samodzielność finansowa w zakresie kształtowania dochodów i wydatków, w tym w szczególności władztwo podatkowe, jest ważna, bo składa się na istotę samorządu terytorialnego, ale ma znaczenie drugorzędne. Dlatego też nie negując osiągnięć instytucji samorządu terytorialnego w płaszczyznach politycznej i socjologicznej, to jednak w płaszczyznach prawnej i ekonomicznej samodzielność tę istotnie ogranicza jego publiczny charakter.

Problemem doktrynalnym, który wymaga rozstrzygnięcia, z punktu widzenia samodzielności finansowej JST jest próba odpowiedzi na pytanie: jaka powinna być proporcja zadań obligatoryjnych i fakultatywnych realizowanych przez JST, aby można było mówić o względnej samodzielności finansowej tego podsektora publicznego?

5. Weryfikacja samodzielności finansowej gmin w Polsce na przykładzie okresu 2012–2016

W Polsce gminy (wraz miastami na prawach powiatu) są podstawowymi jednostkami samorządu terytorialnego, realizując ponad 78% zadań podsektora samorządowego. Dlatego też spojrzenie na samodzielność finansową JST w Polsce poprzez analizę dochodów gmin ma pełne uzasadnienie.

Tabele 1–2 przedstawiają strukturę dochodów gmin oraz miast na prawach powiatów w Polsce w latach 2012–2016.

Tabela 1. Struktura dochodów budżetowych gmin wg źródeł w latach 2012–2016 (w %)

Struktura dochodów	2012	2013	2014	2015	2016
Dochody ogółem	100	100	100	100	100
Dochody własne	30,2	31,3	32,0	31,4	26,3
Udziały PIT, CIT	16,4	16,9	17,3	18,3	17,1
Subwencja	30,2	28,8	26,4	27,0	25,8
Dotacje celowe	23,2	23,0	24,3	23,3	29,8

Źródło: sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2012–2016 w zakresie budżetów JST, opracowanie własne.

Z danych liczbowych zawartych w tabelach 1–2 wynika, że w latach 2012–2015 około 48% dochodów gmin oraz 62% dochodów miast na prawach powiatów stanowiły dochody własne (wraz z udziałami w podatkach centralnych). Udział dochodów własnych w dochodach ogółem na koniec 2016 roku uległ jednak zmniejszeniu (w przypadku gmin do 43%, a w przypadku miast na prawach powiatów do 61%). Zwiększył się natomiast udział dotacji celowych w strukturze dochodów tego po-

Tabela 2. Struktura dochodów budżetowych miast na prawach powiatów wg źródeł w latach 2012–2016 (w %)

Struktura dochodów	2012	2013	2014	2015	2016
Dochody ogółem	100	100	100	100	100
Dochody własne	35,1	36,9	37,0	36,4	31,0
Udziały PIT, CIT	25,9	25,6	25,8	27,0	30,5
Subwencja	21,7	21,0	19,9	19,7	19,5
Dotacje celowe	17,3	16,5	17,3	16,9	19,0

Źródło: jak w tabeli 1.

ziomu organizacyjnego JST. Było to związane z przekazaniem gminom do finansowania dodatkowych zadań z zakresu pomocy społecznej, na podstawie ustawy z 11 kwietnia 2016 roku o pomocy państwa w wychowaniu dzieci. Na świadczenia 500+ gminy wydatkowały w 2016 roku, w okresie od kwietnia do grudnia, ponad 17 mld złotych. W tym okresie łączne budżety gmin i miast na prawach powiatów wyniosły około 175 mld zł. W roku 2017 kwota ta wzrosła do ponad 23 mld złotych, co spowoduje dalszy wzrost znaczenia dotacji celowych w strukturze dochodów gmin w Polsce.

Dochody własne gmin w Polsce w szerokim ujęciu obejmują dochody z podatków i opłat lokalnych i dochody z majątku (tzw. dochody własne *sensu stricto*) oraz udziały w PIT i CIT. Udział tych ostatnich w strukturze dochodów ogółem wynosi odpowiednio 17% w przypadku gmin i 30% w przypadku miast na prawach powiatów. Należy jednak podkreślić, o czym wspomniano wcześniej, że wpływ władzy lokalnej na kształtowanie się tej grupy dochodów jest ograniczony z punktu widzenia władztwa podatkowego. Są to bowiem ustawowo określone procentowe udziały w podatkach dochodowych z roku poprzedzającego rok bazowy, a więc nieuwzględniające kondycji ekonomicznej osób fizycznych i prawnych na danym terenie z roku bieżącego, tylko sprzed dwóch lat. Na wielkość tych dochodów władza lokalna ma ograniczony wpływ. Są to raczej dochody, których poziom jest uzależniony od koniunktury, a nie od aktywności władzy lokalnej. Nietraktowanie tych dochodów jako dochodów własnych oznacza w istocie, że władze lokalne mają wpływ na kształtowanie około 30% swoich dochodów (odpowiednio 26% władze gminne i 31% władze miast na prawach powiatów). W przypadku pozostałych poziomów organizacyjnych JST w Polsce sytuacja jest znacznie gorsza. Wobec tego należy stwierdzić, że samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce jest ograniczona.

6. Zakończenie

Integralność finansów samorządu terytorialnego z systemem finansów publicznych, a równocześnie polityczna i prawna niezależność samorządu terytorialnego są przyczyną licznych problemów związanych z jego funkcjonowaniem, zwłaszcza

w zakresie pozyskiwania dochodów, finansowania zadań oraz granic zadłużania. Z rozważań zawartych w niniejszym artykule nasuwa się jednak wniosek, że władze lokalne nie mają całkowitej swobody w decydowaniu o wszystkich swoich zadaniach, a zatem nie powinny mieć również swobody w decydowaniu o całości swoich dochodów. Skoro ustawy (niekiedy bardzo szczegółowo) określają, jakie zadania ma władza lokalna realizować obligatoryjnie, to do zakresu tych zadań powinien być dostosowany system zasilania finansowego. Natomiast w zakresie realizacji pozostałych zadań, gdzie jest dopuszczalny określony zakres swobody (chodzi o zadania fakultatywne), powinno być miejsce na realizację zasady samodzielności dochodowej i wydatkowej.

Proporcje podziału dochodów i wydatków JST na te dwie grupy będą w przyszłości ulegać zmianie. Moim zdaniem, w tym nie należy dopatrywać się zagrożenia podstaw samorządności terytorialnej. Pod warunkiem, że nadzór zewnętrzny nad zakresem realizacji zadań własnych będzie sprowadzał się wyłącznie do przestrzegania zasady legalności, a zadania zlecone nie zdominują całości zadań wykonywanych przez JST.

Literatura

- Borodo A., 2010, *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, Wydawnictwo TNOiK, Toruń.
- Borodo A., 2011, *Problematyka legalności wydatków budżetowych samorządu i podstaw prawnych działalności gospodarczej gmin, powiatów i województw*, *Finanse Komunalne*, nr 1–2.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, Dz.U. z 1994, nr 134, poz. 607.
- Kasperowicz-Stępień A., 2008, *Zakres samodzielności wydatkowej JST w Polsce w latach 1999-2004*, *Zeszyty Naukowe* nr 778, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., 2002, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Kulesza M., 2012, *Gospodarka komunalna – zakres i wyzwania prawne*, *Samorząd Terytorialny*, nr 7–8.
- Regulski J., 1999, *Nowy ustrój, nowe szanse, nowe problemy*, *Materiały szkoleniowe RAP*, zeszyt nr 1, Warszawa.
- Surówka K., 1999, *Finanse samorządu w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Wierzbicki J., 2008, *W służbie nauki o finansach. Klasycy nauki poznańskiej*, *Seria jubileuszowa na 150-lecie PTPN* pod redakcją A. Pihan-Kijasowej, Poznań.