

BEATA GUZIEJEWSKA

**ZEWNĘTRZNE ŹRÓDŁA  
FINANSOWANIA  
SAMORZĄDU  
TERYTORIALNEGO**

**TEORIA A PRAKTYKA**



WYDAWNICTWO  
UNIwersYTETU  
ŁÓDZKIEGO  
ŁÓDŹ 2007



• ROZPRAWY HABILITACYJNE UNIWERSYTETU ŁÓDZKIEGO •

BEATA GUZIEJEWSKA

ZEWNĘTRZNE ŹRÓDŁA  
FINANSOWANIA  
SAMORZĄDU  
TERYTORYALNEGO

TEORIA A PRAKTYKA



WYDAWNICTWO  
UNIWERSYTETU ŁÓDZKIEGO  
ŁÓDŹ 2007

RECENZENT

*Adam Szewczuk*

REDAKTOR WYDAWNICTWA UŁ

*Ewa Siwińska*

REDAKTOR TECHNICZNY

*Wiesława Łubiech*

SKŁAD KOMPUTEROWY

*Anna Krysiak*

KOREKTOR

*Dorota Stepień*

OKŁADKĘ PROJEKTOWAŁA

*Barbara Grzejszczak*

Praca habilitacyjna napisana w Katedrze Finansów Publicznych  
na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym UŁ

© Copyright by Beata Guziejewska, 2008

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

2008

Wydanie I. Nakład 100+45 egz.

Ark. druk. 19,5. Papier kl. III, 80 g, 70+100

Zam. 89/4291/2008

ISBN (wersja drukowana) 978-83-7525-185-2

ISBN (ebook) 978-83-7969-288-0

# SPIS TREŚCI

<b>Wstęp</b> . . . . .	7
<b>1. Źródła finansowania samorządu terytorialnego i ich znaczenie ekonomiczne</b> . . . . .	13
1.1. Koncepcje samorządu terytorialnego a źródła jego finansowania . . . . .	13
1.2. Teoretyczne aspekty podziału dochodów publicznoprawnych pomiędzy państwo i samorząd terytorialny . . . . .	28
1.2.1. Podział zadań i dochodów pomiędzy poszczególnymi szczeblami władz publicznych a pionowa i pozioma nierównowaga fiskalna . . . . .	28
1.2.2. Formy podziału dochodów podatkowych i ich konsekwencje dla systemu zasilania zewnętrznego . . . . .	33
1.3. Problemy klasyfikacji źródeł finansowania samorządu terytorialnego i ich treść ekonomiczna . . . . .	36
1.4. Rola wewnętrznych i zewnętrznych źródeł finansowania w kształtowaniu samodzielności finansowej samorządu . . . . .	47
1.5. Znaczenie zewnętrznych źródeł finansowania samorządu terytorialnego w polityce finansowej państwa . . . . .	54
1.5.1. Warunki skutecznej polityki finansowej władz państwowych . . . . .	54
1.5.2. Zewnętrzne źródła finansowania a racjonalizacja gospodarki finansowej . . . . .	59
1.5.3. Funkcje zewnętrznych źródeł finansowania samorządu terytorialnego . . . . .	64
<b>2. Transfery z budżetu państwa jako zewnętrzne źródło finansowania budżetów samorządowych</b> . . . . .	69
2.1. Teoretyczne konotacje subwencji i dotacji z budżetu państwa . . . . .	69
2.1.1. Typologia transferów z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego . . . . .	69
2.1.2. Klasyczna analiza subwencji i dotacji . . . . .	76
2.1.2.1. Dotacje dla samorządu terytorialnego w teorii federalizmu fiskalnego . . . . .	76
2.1.2.2. Efekt dochodowy i substytucyjny a skuteczność transferów z budżetu państwa . . . . .	83
2.1.2.3. Konieczność subwencjonowania jednostek samorządu terytorialnego . . . . .	89
2.1.3. Alternatywne formy programów dotowania a cele polityki dotowania . . . . .	93
2.1.3.1. Udziały w podatkach państwowych . . . . .	95
2.1.3.2. Alokacja dotacji na bazie algorytmów . . . . .	95
2.1.3.3. Dotacje pokrywające określone koszty . . . . .	96
2.1.3.4. Dotacje alokowane na podstawie decyzji uznaniowych . . . . .	98
2.2. Polityczny i ekonomiczny model wpływu dotacji na politykę wydatkową samorządu terytorialnego . . . . .	100
2.2.1. Hipotezy w modelu politycznym i ekonomicznym . . . . .	100

2.2.1.1. Polityczne uwarunkowania dotacji dla samorządu terytorialnego . . .	101
2.2.1.2. Ekonomiczne uwarunkowania dotacji dla samorządu terytorialnego . . . . .	102
2.2.2. Wpływ instytucji demokracji bezpośredniej na system dotowania samorządu terytorialnego . . . . .	105
2.3. Wybór polityki dotowania . . . . .	109
2.4. Argumenty za i przeciw wyrównującej funkcji dotacji . . . . .	114
2.5. Motywacyjne i antymotywacyjne efekty transferów wyrównawczych . . . . .	121
2.6. Zależność K. Wicksella a stabilizacyjna funkcja transferów w warunkach konkurencji i globalizacji . . . . .	123
2.7. Ograniczenia w realizacji zasady subsydiarności . . . . .	127
2.8. Problem i zakres zjawiska <i>flypaper effect</i> . Iluzja fiskalna . . . . .	131
<b>3. Charakterystyka dochodów zwrotnych i funduszy specjalnych . . . . .</b>	<b>135</b>
3.1. Istota, klasyfikacje i miejsce dochodów zwrotnych w budżetach jednostek samorządu terytorialnego . . . . .	135
3.2. Instrumenty zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego się na rynku finansowym . . . . .	140
3.3. Preferencyjne źródła dochodów zwrotnych i fundusze specjalne jako źródło dochodów zewnętrznych w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego . . .	144
3.4. Kryteria wyboru zwrotnych źródeł finansowania . . . . .	152
3.5. Zadłużanie samorządu terytorialnego a ewolucja „złotej reguły” budżetowej . . .	159
3.6. Budżet bieżący i kapitałowy . . . . .	162
3.7. Argumenty za i przeciw zadłużaniu się jednostek lokalnych . . . . .	164
3.8. Ograniczenia w zadłużaniu się jednostek samorządu terytorialnego . . . . .	168
3.8.1. Teoretyczne aspekty ograniczania i kontroli zadłużania się samorządu terytorialnego . . . . .	168
3.8.2. Schematy rozwiązań praktycznych ograniczeń w zadłużaniu . . . . .	174
3.9. Znaczenie zwrotnych źródeł finansowania w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego . . . . .	178
<b>4. Zewnętrzne źródła finansowania samorządu terytorialnego w Polsce i kierunki ich ewolucji . . . . .</b>	<b>183</b>
4.1. Ewolucja finansów gmin w latach 1990–1998 . . . . .	183
4.2. System źródeł finansowania samorządu terytorialnego w latach 1999–2003 i próby jego reformy . . . . .	194
4.3. Aktualny system zewnętrznych źródeł finansowania gmin, powiatów i województw samorządowych . . . . .	202
4.3.1. Konstrukcja subwencji ogólnej i rodzaje dotacji celowych z budżetu państwa . . . . .	202
4.3.2. Ocena systemu subwencji i dotacji z budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w świetle zmian obowiązujących od 1 stycznia 2004 r. . . . .	210
4.3.3. Udziały w podatkach państwowych jako forma transferu z budżetu państwa . . . . .	212
4.3.4. Zwrotne źródła finansowania budżetów jednostek samorządu terytorialnego i fundusze specjalne . . . . .	214
4.4. Idea i główne kierunki reformowania systemu dochodów zewnętrznych w Polsce po 1990 roku . . . . .	229
4.5. Pionowa i pozioma nierównowaga fiskalna w warunkach polskiej decentralizacji . . . . .	232
<b>5. Zewnętrzne źródła finansowania w warunkach decentralizacji finansów publicznych i cykli fiskalnych . . . . .</b>	<b>243</b>
5.1. Skutki decentralizacji finansów publicznych . . . . .	243

5.2. Relacje fiskalne i problemy decentralizacji w świetle badań OECD . . . . .	253
5.3. Polityczne cykle budżetowe . . . . .	260
5.4. Rola zewnętrznych źródeł finansowania w miękkich i twardych ograniczeniach budżetowych . . . . .	263
5.5. Dysfunkcje systemu zewnętrznych źródeł finansowania a polityka finansowa państwa i samorządu . . . . .	266
5.6. Wpływ cykli fiskalnych na wykorzystanie zewnętrznych źródeł finansowania samorządu terytorialnego . . . . .	268
5.6.1. Kształtowanie zewnętrznych źródeł finansowania w warunkach cykli fiskalnych . . . . .	268
5.6.2. Pozytywne i negatywne szoki dochodowe . . . . .	273
5.7. Zasady systemu zewnętrznych źródeł finansowania jednostek samorządu terytorialnego . . . . .	276
5.8. Wewnętrzne a zewnętrzne źródła finansowania samorządu terytorialnego – dylematy wyboru . . . . .	281
<b>Zakończenie</b> . . . . .	291
<b>Bibliografia</b> . . . . .	295
<b>Spis tabel i rysunków</b> . . . . .	309
<b>Aneks 1.</b> Wybrane wskaźniki finansowe krajów Unii Europejskiej i sektora finansów lokalnych . . . . . po s.	310
<b>Od Redakcji</b> . . . . .	311

## WSTĘP

Finanse publiczne pełnią w gospodarce rynkowej szczególną rolę, determinując zachowania zarówno indywidualnych podmiotów, jak i rozwój całej gospodarki. Zajmują się nie tylko przepływem strumieni dochodów i wydatków publicznych, ale badają przyczyny oraz skutki zjawisk i procesów nimi wywołanych. Nieodłącznym elementem w systemie finansów publicznych jest samorząd terytorialny, będący wyrazem decentralizacji zadań i finansów w państwie. Samorząd terytorialny stanowi publicznoprawny związek mieszkańców danego obszaru, realizujący zarząd sprawami danej wspólnoty. Fenomen samorządu terytorialnego i jego finansów polega na tym, że z jednej strony mają one żywotne znaczenie dla codziennej egzystencji każdego obywatela, z drugiej są elementem finansów państwa jako całości.

Występowanie w strukturze władz publicznych zarówno organów państwa, jak i jednostek samorządu terytorialnego jest konsekwencją decentralizacji państwa, która ma na celu lepsze zaspokajanie potrzeb społecznych i sprawniejsze działanie administracji publicznej. Podstawową przesłanką dla wyznaczenia kształtu systemu finansowego, od którego zależy realizacja zadań publicznych, jest ustrój polityczny państwa, określający kompetencje poszczególnych szczebli władz w państwie. Pojęcie systemu finansów publicznych związane jest z normami prawnymi oraz założeniami teoretycznymi dotyczącymi gospodarki finansowej, pod którym to pojęciem rozumie się wszelkie czynności polegające na gromadzeniu, zarządzaniu i wydatkowaniu publicznych środków pieniężnych przez podmioty prawa publicznego, w celu realizacji zadań publicznych. Zadania publiczne mogą być wykonywane przez różne podmioty, organy i instytucje administracji publicznej, jak również przez podmioty spoza sektora publicznego. Organizacja wykonywania zadań publicznych, podział kompetencji oraz sposób finansowania składają się na system realizacji zadań publicznych w państwie. Systemy realizacji i finansowania zadań oraz usług publicznych we współczesnych państwach kształtowały się ewolucyjnie i nadal podlegają ciągłym zmianom ukierunkowanym na realizację założonych celów społecznych, gospodarczych, politycznych.

Jednym z największych wyzwań dla nauki i praktyki finansów publicznych jest określenie właściwego sposobu podziału zadań publicznych i źródeł

ich finansowania na poszczególnych szczeblach władz publicznych. Mimo określenia w teorii finansów publicznych podstawowych zasad systemu finansowego w systemie zdecentralizowanym, w szczególności w dziedzinie wzajemnych zależności fiskalnych funduszy państwa i samorządu terytorialnego, wiele rozwiązań i narzędzi pozostaje niejednoznaczne. Problemy pionowej i poziomej nierównowagi fiskalnej, opisane i rozwiązane w przeważającej mierze na gruncie teoretycznym, napotykają na ogromne problemy i nowe wyzwania w praktyce współczesnych systemów finansów państwa oraz samorządu terytorialnego. Realizacja finansów publicznych w praktycznym wymiarze związana jest ściśle z realizowaną w danym kraju doktryną społeczno-polityczną, a same finanse publiczne są tym ogniwem systemu finansowego, które związane jest w szczególności z życiem politycznym. Dodatkowo, władze publiczne stają obecnie w obliczu z jednej strony postępującej globalizacji, z drugiej nacisku na rozwój regionalizacji i lokalnych więzi społecznych. W takich warunkach kształtowanie relacji fiskalnych pomiędzy różnymi szczeblami władz publicznych nie jest sprawą łatwą. W wymiarze finansowym podstawowym problemem jest odpowiedni, racjonalny podział możliwych źródeł finansowania pomiędzy władze państwowe i samorządowe, w warunkach ograniczoności źródeł finansowania i nieograniczoności potrzeb publicznych. Należy z całą mocą podkreślić, że zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego odpowiednich podstaw finansowych niezbędnych do prawidłowego wykonywania zadań społeczno-gospodarczych jest podstawowym warunkiem sprawnego funkcjonowania samorządu w państwie. Chodzi tu zarówno o źródła dochodów gwarantujące środki finansowe w wysokości adekwatnej do zadań i nie ograniczające samodzielności finansowej, jak i zasady gospodarowania dające pewność, że nie będą one wydawane w sposób nieracjonalny.

Problemy podziału dochodów publicznych i konieczność pewnej niezależności finansowej samorządu terytorialnego spowodowały, iż wykształciły się dwie podstawowe kategorie źródeł finansowania jednostek samorządu terytorialnego: dochody własne oraz obce – zewnętrzne. Dochody własne to dochody, które mają źródło na terenie danej jednostki samorządu i w przypadku których, jednostka ma określony stopień autonomii w zakresie ich konstrukcji prawnofinansowej. Wysokie i stabilne dochody własne są uważane za wyznacznik rzeczywistej samodzielności finansowej samorządu terytorialnego w państwie, jak i miarę rzeczywistej decentralizacji. Z kolei zewnętrzne źródła finansowania uznawane są jako te ograniczające samodzielność finansową, ale jednocześnie niezbędny element zasilania finansowego w związku z ogromnym zróżnicowaniem własnego potencjału dochodowego jednostek samorządu terytorialnego. Zewnętrzne źródła dochodów są kategorią bardzo niejednorodną i w związku z tym spełniają bardzo różne,



niezmiernie istotne funkcje w systemie finansowania. Jedną z tych funkcji jest specyficzna kontrola wybranych dziedzin gospodarki finansowej samorządu terytorialnego przez instytucję zewnętrzną, przyznającą środki.

Podstawowymi źródłami dochodów zewnętrznych są: transfery z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego w postaci dotacji ogólnych i celowych, dotacje z funduszy pozabudżetowych i specjalnych oraz środki zwrotne – pozyskiwane przede wszystkim na rynku finansowym, ale również z instytucji publicznoprawnych na zasadach preferencyjnych. Wszystkie z wymienionych dochodów mają swoje źródło poza obszarem jednostki samorządu i nie są trwale oraz bezpośrednio związane z jej budżetem, tak jak dochody własne, wewnętrzne. W takim ujęciu kategorią o niejednoznacznym charakterze są udziały w podatkach państwowych. Doktryna finansów publicznych i rozwiązania ustawowe nieraz uznają je jako źródło dochodów obcych – zewnętrznych, nieraz jako dochody własne. Brak jest jasnego kryterium klasyfikowania dochodów z tytułu udziałów, co nie zmniejsza ich znaczenia jako źródła finansowania samorządów. W teorii federalizmu fiskalnego kategoria udziałów, czyli tzw. udziały w podatkach wspólnych, traktowane są jako rodzaj ogólnego transferu z budżetu państwa. Za traktowaniem udziałów jako dotacji ogólnej przemawia konieczność uprzedniego zgromadzenia podatku w budżecie państwa, a następnie przekazanie środków na bazie określonych kryteriów i pozostawienie samorządom swobody ich wydatkowania. Jednostki samorządu nie mają w tym przypadku żadnego zakresu władztwa podatkowego, tak więc to źródło dochodów nie powinno być zaliczane do dochodów własnych. Często jednak środki z tytułu udziałów przekazywane są proporcjonalnie do podatków zapłaconych przez mieszkańców danej jednostki, która posiada całkowitą samodzielność wydatkową; źródło to nabiera wtedy charakteru wewnętrznego źródła finansowania. Wydajność wpływów zależy bezpośrednio od dochodów i zamożności miejscowej społeczności. Niejednolity charakter udziałów spowodował, że nie poświęcono im w pracy wyraźnie wyodrębnionej części dotyczącej podatków wspólnych. Problematyka ta przewija się jednak w trakcie rozważań i powraca wielokrotnie, zwłaszcza w partiach poświęconych problemom klasyfikacji dochodów i niezależności finansowej samorządów oraz w części dotyczącej form dotacji z budżetu państwa.

Bardzo znamienne jest to, iż od utworzenia podstaw gospodarki finansowej gmin w Polsce na początku lat dziewięćdziesiątych dochodami, które podlegały największym modyfikacjom, były zewnętrzne źródła finansowania w postaci udziałów w podatkach wspólnych oraz subwencji z budżetu państwa. Świadczy to o tym, iż w procesie budowy i udoskonalania systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego najbardziej skomplikowanym procesem jest ten związany z określeniem wzajemnych relacji fiskalnych

między budżetem państwa i budżetami samorządów terytorialnych. Oprócz bezpośrednich relacji fiskalnych w zdecentralizowanym systemie finansów publicznych coraz istotniejszą rolę odgrywa pośrednie oddziaływanie państwa na możliwości i instrumenty zewnętrzne, zwłaszcza zwrotnego finansowania budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Problematykę zewnętrznych źródeł finansowania podejmować można z wielu różnych punktów widzenia, na przykład finansowania inwestycji, pozyskiwania środków z Unii Europejskiej, instrumentów zadłużania się, problemów autonomii finansowej itp.

W tej pracy zewnętrzne źródła finansowania opisywane i analizowane są przede wszystkim z punktu widzenia relacji fiskalnych pomiędzy władzami państwowymi i samorządowymi oraz funkcji, jakie powinny one spełniać w systemie finansów publicznych. Funkcje te determinowane są konstrukcją finansowo-prawną źródeł finansowania. Dlatego władze publiczne stają przed dylematem określenia zakresu własnych i zewnętrznych dochodów samorządu terytorialnego oraz ich wykorzystania w systemie finansowym tak, aby spełniały swe cele i nie powodowały zjawisk dysfunkcyjnych. Bardzo ważne zarówno z punktu widzenia systemu finansów publicznych w państwie, jak i gospodarki finansowej poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego są: filozofia systemu finansowania i konsekwencje szczegółowej struktury zewnętrznych źródeł finansowania samorządów. Podstawową rolę w tym zakresie odgrywają władze państwowe, które bez względu na realizowaną doktrynę społeczno-gospodarczą i model finansów publicznych są suwerenem i najwyższym ustawodawcą.

W pracy przyjęto następującą, główną hipotezę badawczą: w strukturze źródeł zasilania finansowego samorządu terytorialnego szczególne funkcje spełniają zewnętrzne źródła finansowania, które są instrumentem polityki finansowej państwa wobec samorządu, a jednocześnie decydują o zakresie jego samodzielności i stabilności finansowej. Źródła te związane są przede wszystkim z procesami decentralizacji finansów publicznych. Szerszy zakres dochodów zewnętrznych wpływa ograniczająco na samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego, ale w warunkach nierównowagi fiskalnej, kryzysu finansów publicznych i cykli fiskalnych zewnętrzne źródła finansowania są coraz ważniejszymi instrumentami polityki finansowej państwa.

Opierając się na hipotezie głównej sformułowano dla uwypuklenia problemu następujące hipotezy pomocnicze:

1) warunkiem skutecznego wykorzystania zewnętrznych źródeł finansowania jednostek samorządu terytorialnego jest konkretne i jasne określenie funkcji, jakie mają one spełniać w systemie finansowania;

2) system zewnętrznych źródeł finansowania, zwłaszcza transferów z budżetu państwa, powinien zapewniać racjonalne wydatkowanie środków publicznych i nie powodować zjawisk dysfunkcyjnych;

3) wykorzystanie zewnętrznych źródeł finansowania uwarunkowane jest tendencjami w procesie decentralizacji finansów publicznych i cyklami fiskalnymi.

W teorii finansów publicznych postuluje się oparcie w przeważającej mierze dochodów jednostek samorządu terytorialnego na dochodach własnych, w postaci podatków lokalnych i opłat za usługi komunalne. Znaczne zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego jednostek terytorialnych powoduje jednak obiektywny fakt dużych dysproporcji w rozkładzie dochodów własnych i potrzeb społecznych. Tak więc, konsekwencją szerszego zakresu dochodów własnych jest pozioma nierównowaga fiskalna i konieczność większego wyrównywania finansowego oraz zasilania transferami z budżetu państwa. Jednocześnie w sytuacji zapotrzebowania na dodatkowe środki finansowe rośnie znaczenie dochodów zwrotnych i pojawia się pytanie, jakie argumenty uzasadniają korzystanie z pożyczek i kredytów oraz problem ograniczeń w zadłużaniu się władz lokalnych.

Funkcje i cele, które spełniać mają zewnętrzne źródła finansowania, inkorporowane są w ich konstrukcji prawno-finansowej. Władze państwowe, określając tę konstrukcję, stają przed dylematem budowy całościowego systemu finansowania gmin i wyższych szczebli samorządu, jak i zakresu, form oraz funkcji poszczególnych źródeł dochodów. Decyzja o pionowym podziale dochodów publicznych pociąga za sobą kolejną dotyczącą systemu dochodów wyrównawczych, uzupełniających. Dochody te stanowią zewnętrzne źródła finansowania jednostek samorządu terytorialnego, gdyż źródła dochodów wyrównawczych i uzupełniających znajdują się poza terytorium jednostki samorządu.

Podstawowym celem pracy jest przedstawienie systemu zewnętrznych źródeł finansowania samorządu terytorialnego zarówno w aspekcie teoretycznym, jak i rozwiązań praktycznych oraz funkcji spełnianych przez nie w finansach publicznych, tak z punktu widzenia państwa jak i podmiotów komunalnych. Źródła te są jednak często konfrontowane z dochodami własnymi, gdyż obie kategorie tworzą system finansowania jednostek samorządu terytorialnego i nie można ich analizować w całkowitym oderwaniu od siebie. Niezmiernie ważne jest również wskazanie na nowe związki i zależności w sektorze finansów samorządowych, w szczególności cykle fiskalne i szoki dochodowe.

Tak sformułowany cel wyznacza zakres i układ pracy, która składa się z pięciu części, wstępu oraz zakończenia. Część pierwsza poświęcona jest sposobom podziału dochodów publicznoprawnych pomiędzy państwo a samorząd, problemom pionowej i poziomej nierównowagi fiskalnej oraz ich konsekwencjom. Punktem wyjścia rozważań są koncepcje samorządu terytorialnego. Koncepcje te skonfrontowano ze źródłami dochodów samorządowych, opisano też problemy ich klasyfikacji i podstawowe funkcje zewnętrznych źródeł finansowania. Przedstawiono warunki skutecznej polityki finansowej władz państwowych, przede wszystkim w kontekście racjonalizacji gospodarki

finansowej. Dwie kolejne części pracy opisują poszczególne źródła i odpowiadają ich podziałowi na dwie główne grupy: transfery z budżetu państwa oraz dochody zwrotne i fundusze specjalne. Większą część rozważań poświęcono transferom z budżetu państwa ze względu na ich zakres oraz znaczenie w systemie finansowym całego państwa i poszczególnych jednostek komunalnych. W części czwartej przedstawiono zewnętrzne źródła finansowania samorządu terytorialnego w Polsce oraz kierunki ich ewolucji od 1989 r. Największą uwagę poświęcono aktualnemu systemowi dochodów zewnętrznych, ich szczegółowej konstrukcji oraz ocenie. Danymi finansowymi zobrazowano problemy pionowej i poziomej nierównowagi fiskalnej w Polsce. Zarówno teoretyczne, jak i empiryczne rozważania dotyczące poszczególnych, zewnętrznych źródeł finansowania służą do sformułowania ogólnych wniosków dotyczących najważniejszych aspektów ich funkcjonowania i znaczenia w systemie finansów publicznych. Część ostatnia – piąta – ma w dużej mierze charakter podsumowujący. Opisano w niej konsekwencje decentralizacji finansów publicznych, znaczenie źródeł finansowania zewnętrznego w polityce finansowej państwa i samorządu, oraz niebezpieczeństwa zjawisk dysfunkcyjnych w systemie dochodów zewnętrznych. Przedstawiono tu również wybrane aspekty decentralizacji w świetle badań OECD. Część tę kończy przedstawienie cykli fiskalnych charakterystycznych dla systemu finansów publicznych i związanych z nimi dylematów wyboru źródeł finansowania zewnętrznego w kontekście pozytywnych i negatywnych szoków dochodowych. Podkreślono polityczne uwarunkowania decentralizacji i wykorzystania określonych instrumentów finansowych. Pracę wieńczy zakończenie, w którym dokonano podsumowania rozważań i odniesiono się do postawionych we wstępie hipotez badawczych.

W pracy wykorzystano metodę analizy opisowej, metodę dedukcji, podstawowe metody analizy finansowej i statystycznej. Opis narzędzi finansowych i problemów ich funkcjonowania oparto przede wszystkim na klasycznej i współczesnej, polskiej oraz zagranicznej literaturze przedmiotu, badaniach empirycznych systemów finansów publicznych oraz źródeł finansowania samorządu terytorialnego zarówno w krajach rozwiniętych, rozwijających się, jak i w Polsce. Analiza zagadnień gospodarki finansowej w sektorze publicznym wymaga nie tylko metod jurystycznych i statystycznych, ale również badania wpływu decyzji politycznych wyznaczających zakres zadań publicznych i źródeł ich finansowania. Zwrócono w związku z tym uwagę na zjawiska szeroko dyskutowane w literaturze światowej: iluzję fiskalną, manipulację fiskalną i polityczne cykle budżetowe.

Na podstawie źródeł o charakterze teoretycznym, opierając się na wynikach badań empirycznych oraz wskazując na uwarunkowania polityczne współczesnych finansów publicznych oraz instrumentów finansowania samorządu terytorialnego sformułowano oceny i postulaty *de lege ferenda*.

# 1. ŹRÓDŁA FINANSOWANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I ICH ZNACZENIE EKONOMICZNE

## 1.1. Koncepcje samorządu terytorialnego a źródła jego finansowania

Istotą działalności samorządu terytorialnego jest powierzenie określonych spraw publicznych samym zainteresowanym – czyli zrzeszeniu obywateli, zorganizowanym z mocy ustawy w korporacjach prawa publicznego. Samorząd terytorialny jest jedną z najważniejszych instytucji w państwach demokratycznych, w których decentralizacja wykonywania zadań publicznych należy do podstawowego kanonu myślenia politycznego<sup>1</sup>. System finansowy samorządu terytorialnego jest więc elementem całego systemu finansów publicznych w państwie<sup>2</sup>. Dlatego też spory pojawiające się przy jego konstruowaniu mają swoje źródło w różnym podejściu do istoty samorządu terytorialnego i jego miejsca w strukturze władz publicznych. Zasadnicze znaczenie ma podział na państwa unitarne i federalne<sup>3</sup>.

W państwach unitarnych mamy do czynienia z dwoma typami podmiotów publicznych: państwem i jedno-, dwu- lub trójszczeblowym samorządem terytorialnym wraz ze związkami gminnymi. W państwach federacyjnych występują trzy typy podmiotów finansów publicznych: państwo; republiki, kraje lub stany posiadające część uprawnień suwerennego państwa, nie zastrzeżonych do właściwości władz federacyjnych; samorząd terytorialny,

---

<sup>1</sup> M. Kulesza [Wprowadzenie], [w:] *Samorząd terytorialny*, Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 1995, s. 10 i n.; *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, red. Z. Niewiadomski, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2001, s. 18; T. Skrzypczak, *Władza i polityka lokalna w państwie współczesnym*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 1986, s. 55.

<sup>2</sup> N. Gajl, *Finanse i prawo finansowe*, PWN, Warszawa 1992, s. 23.

<sup>3</sup> T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Municipium SA, Warszawa 1995, s. 20; W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 65.

jako wspólnota lokalna mieszkańców powołana do wypełniania funkcji publicznych. Zarówno w krajach unitarnych, jak i federalnych instytucja samorządu terytorialnego jest nierozdzielnie związana z decentralizacją państwa i finansów publicznych. Jej znaczenie wiąże się z faktem, że „równoległe z procesem decentralizacji dokonuje się proces autentycznej demokracji”<sup>4</sup>.

Poglądy teoretyczne na samorząd ulegały zmianom w zależności od okresu historycznego i doświadczeń poszczególnych krajów. W historii samorządu terytorialnego w Europie Zachodniej wyróżnia się francuską, pruską i anglosaską teorię samorządności. Pierwsza wywodzi się z okresu Rewolucji Francuskiej i można wyodrębnić w niej nurt przypisujący gminie prawa naturalne, i drugi podporządkowujący ją całkowicie państwu. Pruska myśl samorządowa opierała się na włączeniu społeczności lokalnych – przede wszystkim mieszczaństwa – w zadania zlecane przez administrację państwową. Była to koncepcja dualistyczna zakładająca wykonywanie zadań przez dwa elementy administracji terytorialnej: organy, które reprezentują władzę centralną i przedstawicielstwo mieszkańców danej jednostki terytorialnej<sup>5</sup>. Odmiennie rozumiano rolę samorządu terytorialnego w Anglii. W kraju tym tradycyjnie nie jest to forma udziału obywateli w wykonywaniu zadań przekazanych na szczebel niższy przez państwo, ale swoisty odpowiednik parlamentaryzmu na szczeblu lokalnym, wynikający z naturalnego prawa do kierowania sprawami w najbliższym otoczeniu. Samorząd nie stanowił z natury rzeczy formy decentralizacji państwa, lecz dowód na tradycyjne istnienie „niecentralizacji” jako zjawiska politycznego, znacznie wykraczającego poza kwestię samej administracji<sup>6</sup>.

W wieku XIX w krajach niemieckich stworzony został, jak wspomniano, dualistyczny model administracji terytorialnej, który przejęła także II Rzeczpospolita<sup>7</sup>. W modelu tym podziałowi zadań pomiędzy administrację rządową i samorząd powinien towarzyszyć odpowiedni podział źródeł finansowania tychże zadań, polegający na oddzieleniu od siebie podatków pobieranych przez państwo i tych zasilających budżety samorządowe. Rozwiązanie to

---

<sup>4</sup> A. Piekara, *Wartości, istota, uwarunkowania i funkcje społeczne samorządu terytorialnego a rozwój lokalny*, [w:] *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Uniwersytet Warszawski, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Warszawa 1992, s. 26.

<sup>5</sup> R. Wróbel, *Cztery lata reformy*, Presspublica, Warszawa 1994, s. 21.

<sup>6</sup> H. Izdebski, *Współczesne modele administracji publicznej*, Warszawa 1993.

<sup>7</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2004, s. 44 i n.

miało zapewnić materialną samowystarczalność samorządu i być tym samym gwarancją jego samodzielności finansowej. Podział taki na początku dobrze spełniał swoją rolę, ale z biegiem czasu przekazywano na niższe szczeble samorządu coraz więcej zadań. Zarówno zakres, jak i koszty zadań rosły. Efektem był znaczny wzrost wydatków lokalnych. Wydatki zwiększały się znacznie szybciej niż wpływy z przysługujących wspólnotom samorządowym podatków (często drobnych), natomiast podatki państwowe okazały się bardziej wydajne fiskalnie. W takiej sytuacji samorząd uzależniał się stopniowo pod względem finansowym od państwa. Brak wystarczających dochodów na sfinansowanie przekazanych zadań powodował konieczność zadłużania się. Kolejne problemy finansowe i ewidentny niedobór środków w stosunku do zadań spowodował konieczność wykorzystania różnego rodzaju dotacji z budżetu centralnego. Obecnie coraz popularniejsze staje się zapewnienie samorządowi stałego udziału w określonych podatkach państwowych i wykorzystanie dotacji z budżetu państwa, jako dochodów uzupełniających. Rozwiązanie takie przyjęto również w Polsce, gdzie większość dochodów budżetowych samorządu ma jednak charakter transferów z budżetu państwa.

W literaturze spotkać można również model społeczno-ekonomiczny, nazywany tradycyjnym i etatystyczno-technokratyczny<sup>8</sup>. Podział ten akcentuje podobne elementy do przedstawionego wcześniej modelu francuskiego. Pierwszy z nich odpowiada przede wszystkim warunkom państwa pełniącego nieliczne funkcje, związane szczególnie z utrzymaniem porządku wewnętrznego i zewnętrznego, a w bardzo wąskim zakresie z rozwojem ekonomicznym i zaspokajaniem potrzeb socjalnych. W tych warunkach samorządy terytorialne wykonywały zadania podyktowane przez potrzeby poszczególnych gmin i były przeciwstawiane administracji państwowej. Cechował je przy tym wysoki stopień niezależności od państwa. W miarę rozbudowy funkcji ekonomicznych i socjalnych państw współczesnych wzrastała rola samorządu w realizowaniu tych funkcji. Pojawiła się nowa koncepcja znacznie różniąca się od poprzedniej. Przystano przeciwstawiać samorząd terytorialny państwu i uznano potrzebę jego powołania do wspólnego organizowania i wykonywania zadań publicznych. Koncepcja ta stała się punktem wyjścia dla konstruowania podstaw prawnych i rozumienia istoty samorządu terytorialnego w większości krajów demokratycznych o gospodarce rynkowej. Wraz z rozwojem państwa opiekuńczego wzrastała rola samorządu lokalnego w re-

---

<sup>8</sup> E. Denek, J. Sobiech, J. Wierzbiński, J. Wolniak, *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 1995, s. 134 i n.

alizacji wielu zadań wynikających z realizacji tego modelu. Miało to swój wyraz w stałym wzroście wydatków lokalnych od początku wieku XX do połowy lat siedemdziesiątych. Jednocześnie kryzys tzw. *welfare state* doprowadził do dyskusji nad przyszłością samorządu. Szczególnie wyróżnił się ten nurt dyskusji, który podkreśla potrzebę prywatyzacji wielu usług lokalnych świadczonych do tej pory przez sektor publiczny.

Wymienione dwie koncepcje samorządu opierają się nie tylko na różnych wartościach przypisywanych samorządności terytorialnej, ale również na odmiennych mechanizmach ekonomiczno-finansowych. Koncepcji tradycyjnej, na której opiera się model społeczno-ekonomiczny, przyświecała idea daleko idącej autonomii oraz niezależności finansowej od organów państwowych, co jednak nie było łatwe do zrealizowania w praktyce. Niemniej jednak, niezależność tę można łatwiej osiągnąć w krajach nawiązujących do tradycyjnego modelu samorządu. Wiąże się to w dużej mierze z rodzajem i zakresem zadań własnych wykonywanych przez jednostki samorządowe w obu omawianych przypadkach. Wąski zakres zadań własnych o charakterze lokalnym, realizowanych przez samorząd, sprzyja większej niezależności samorządu od organów państwowych. Rozszerzanie zadań szczególnie w kierunku podejmowania przez samorząd zadań wynikających z polityki gospodarczej i społecznej państwa, rodzi tendencje do zwiększania jego interwencji<sup>9</sup>. W modelu społeczno-ekonomicznym o rodzaju i zakresie realizowanych zadań własnych decyduje sam samorząd, biorąc pod uwagę potrzeby lokalnej społeczności i materialne zabezpieczenie podejmowanych zadań. Działalność omawianego samorządu była oparta przede wszystkim na dochodach własnych. Zakres zadań nie mógł być jednak szeroki ze względu na ograniczone możliwości finansowania. Powodować to mogło znaczne zróżnicowanie zadań podejmowanych przez poszczególne gminy w ramach jednego państwa. Przyjęcie modelu etatystyczno-technokratycznego wiąże się ze znacznym rozszerzeniem zadań samorządu terytorialnego oraz tendencją wzrostową w tym zakresie. Zależność organów samorządowych od administracji rządowej jest tu większa, ale obserwuje się przy tym zgodność interesów państwa i samorządu. Państwo chętnie przekazuje zadania samorządom, gdyż może koncentrować się na sprawach dotyczących całego kraju, a samorządy przejmują zadania, gdyż wolą same decydować o swoich potrzebach. Jednocześnie jednak pojawia się konieczność większego zasilania jednostek samorządu terytorialnego z budżetu państwa, w formie dotacji i subwencji.

Za jedną ze szczególnych odmian genezy samorządu terytorialnego można uznać ideę lokalizmu. Lokalizm jest światopoglądem polegającym na wyso-

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 135–136.



kiej ocenie konkretnego miejsca na ziemi i możliwościach decydowania o sobie, który stanowi podstawę programów rozwoju lokalnego. Można uznać go jako reakcję na procesy globalizacji, standaryzacji, industrializacji czy wreszcie centralizacji. Lokalizm jest ideologią wybitnie samorządową, ponieważ warunkiem urzeczywistnienia samorządu jest szerokie upodmiotowienie społeczeństwa, wzrost motywacji do działania na rzecz własnego środowiska, odważne „branie własnych spraw w swoje ręce”. Obiektywna konieczność rozwijania samorządów wynika z ogólnospołecznej potrzeby utrzymywania i utrwalania więzi między społeczeństwem, a wyłonionymi z jego szeregów przedstawicielami władzy różnych szczebli. Wskazać można również na potrzebę szerokiego włączania się obywateli państwa do rozwiązywania problemów w swoim własnym otoczeniu<sup>10</sup>. Jednocześnie zakres włączania się społeczeństwa do procesów współdecydowania o sobie na różnych szczeblach organizacji i instytucji zależy nie tylko od stworzenia optymalnych form organizacyjno-instytucjonalnych, nie tylko od klarownego systemu prawnego, ale i od stopnia uświadomienia sobie konieczności, potrzeby oraz szeroko rozumianych korzyści wynikających ze współdziałania obywateli w procesie decydowania o sobie. Społeczności lokalne niemal od zawsze, były obok rodziny podstawowym elementem struktury społecznej. Ponieważ jednak każda zbiorowość terytorialna i społeczność lokalna wymagają zaplecza instytucjonalnego, gmina stała się ich instytucjonalnym i politycznym wyrazem<sup>11</sup>. Społeczności lokalne zorganizowane w gminę władają określonym terytorium, stanowiąc względnie zamknięty system. Taki układ lokalny charakteryzuje się więzią i integracją wewnętrzną, opartą na określonych elementach. Za lokalizmem przemawia wzrastająca niesterowność wielkich struktur, której nie można pokonać bez odwołania się do lokalnej kreatywności. Ważną przesłanką lokalizmu jest kryzys koncepcji państwa opiekuńczego oraz konstatacja, iż centralizacja dyspozycji powoduje zanik demokracji i postępujące zniewolenie obywateli<sup>12</sup>.

Renesansowi lokalizmu i regionalizmu towarzyszy obecnie zjawisko globalizacji. Paradoksalnie bowiem rozwój lokalny nie jest możliwy w odizolowaniu się od świata zewnętrznego, a zwiększanie konkurencyjności

---

<sup>10</sup> A. Sadowski, *Działacze samorządowi w gminach. Rola i funkcjonowanie instytucji samorządowych w systemie politycznym*, z. 7, Warszawa 1990, s. 4.

<sup>11</sup> B. Jałowicki, *Rozwój lokalny*, Warszawa 1987, s. 15; A. Łopatką, J. Nowaczyk, S. Wąsowicz, D. Wojtkowiak, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 1963, s. 10.

<sup>12</sup> W. Giełżyński, *Lokalizm czy samosprawdzająca się utopia*, „Państwo i kultura polityczna”, Warszawa 1988, s. 26.

ekonomicznej jest niemożliwe bez działania w skali globalnej. Ostatnio coraz częściej pojawia się termin „glokalność”, powstały w wyniku gry słów: globalność oraz lokalność, oddający nierozzerwalność związków pomiędzy zjawiskami i procesami, zarówno w skali światowej jak i lokalnej czy regionalnej<sup>13</sup>. Związki te są niezwykle ciekawe zarówno z punktu widzenia interesujących nas modeli samorządu terytorialnego, jak również w wymiarze kulturowym, socjologicznym, gospodarczym.

Znaczenie przypisywane poszczególnym wartościom samorządu wiąże się z różnymi postawami filozofii politycznej. W nowoczesnej filozofii polityki istnieją dwie konkurencyjne koncepcje myślenia politycznego i uznania prymatu uprawnień jednostki bądź też praw wspólnoty: liberalny indywidualizm – z jednej strony i komunitariańska solidarność społeczna – z drugiej. W kontekście przedmiotowych rozważań, wyróżnić można więc dwie podstawowe postawy: komunitariańską i liberalną<sup>14</sup>. Komunitarianie zdecydowanie podkreślają wspólnotowe źródła cywilizowanego życia społecznego, uważając, iż bez względu na to, czy tego chcemy, czy nie, jesteśmy faktycznie elementem wspólnoty i co więcej poza wspólnotą nie potrafimy zyskać swej tożsamości, opartej na wspólnej historii, języku, urządzeniach politycznych, podobnej wrażliwości. W ich przekonaniu rolą władzy publicznej, a zatem także władz lokalnych, jest umiejętne uwzględnianie i chronienie naturalnych więzi społecznych. Pogląd ten najczęściej towarzyszy naturalnej koncepcji samorządu terytorialnego. „Kultywowanie wspólnot lokalnych i regionalnych możliwe jest tylko w warunkach daleko idącej decentralizacji ... Partycypacja, zainteresowanie lokalnymi sprawami publicznymi, satysfakcja z działania instytucji samorządowych stają się miarami legitymizacji”<sup>15</sup>. Jak konkluduje P. Śpiewak, „Dobre państwo i dobre społeczeństwo komunitarian jest związane z ideą samorządności, modelem rozproszonej władzy, lokalnością, obywatelską partycypacją w życiu publicznym. Jest projektem stale kontekstualizowanym i przeto zmiennym ... Ambicje komunitarian nie sprowadzają się do krytyki liberalnego indywidualizmu, dowodzenia negatywnych skutków fragmentaryzacji życia zbiorowego. Wskazują na bardziej realistyczne, oparte na tradycji „prawa” właściwe każdej konkretnej wspólnotcie”<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> M. S. Szczepański, *Spółeczności lokalne i regionalne a ład kontynentalny i globalny*, [www.jezyk-polski.pl/pts/mszczepanski](http://www.jezyk-polski.pl/pts/mszczepanski).

<sup>14</sup> P. Swianiewicz, *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Municipium SA, Warszawa 2004, s. 19–20.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 19.

<sup>16</sup> *Komunitarianie*, Wybór tekstów i wstęp P. Śpiewak, Fundacja ALETHEIA, Warszawa 2004, s. 14–15.

W koncepcji liberalnej w centrum uwagi znajduje się jednostka, jej prawo do wolności i subiektywnego, indywidualnego zaspokajania swoich potrzeb. Uzasadnienie decentralizacji jest w tym podejściu bliższe funkcjonalnej koncepcji samorządu. Zadaniem władz publicznych na wszystkich szczeblach jest zapewnienie jednostce możliwości realizacji swego potencjału rozwojowego. Elementem wolności jest prawo wyboru. Za najlepsze mechanizmy sprzyjające samorealizacji jednostki uważa się rynek i konkurencję, władze publiczne nie powinny wykazywać więc zbyt dużo działań regulacyjnych w gospodarce i życiu społecznym. Zadaniem władz lokalnych jest natomiast wspieranie rynku. Decentralizacja jest dobrym, a nawet pożądanym rozwiązaniem, ponieważ zwiększa swobodę wyboru i powinna sprzyjać rynkowemu funkcjonowaniu społeczeństwa oraz gospodarki. Podstawą legitymizacji samorządu terytorialnego w podejściu liberalnym są efekty jego funkcjonowania, wskazujące na wzrost efektywności w dostarczaniu dóbr publicznych oraz bardziej racjonalne wydatkowanie funduszy publicznych.

Jednym z zasadniczych elementów wyznaczających sytuację ustrojową samorządu jest przekazywany zakres zadań. Tradycyjna konstrukcja zadań samorządu terytorialnego oparta jest na teorii o własnym i poręczonym zakresie działania gminy. Ukształtowała się koncepcja o dualistycznym charakterze zadań gminy tzn. ich podziale na własne i zlecone, przy czym te drugie traktowano jako element „zniewolenia” gminy przez państwo. „Doktryna europejska przełomu XIX i XX wieku skutecznie rozprawiła się z tymi poglądami. Dowiodła, że z punktu widzenia porządku prawnego zadania samorządu terytorialnego mają zawsze charakter zadań państwowych. Twierdzenia o istnieniu pierwotnych, własnych praw gminy, niezależnych od państwowego porządku prawnego wypływały [...] z fantazji teoretyków prawa natury. Własne zadania gminy nie wypływają z natury gminy, lecz z woli państwowej władzy ustawodawczej”<sup>17</sup>. Poszczególne cele i kierunki działania samorządu terytorialnego, wynikają z jego, wymienianych często enumeratywnie w przepisach prawa, zadań i stanowią o zakresie władzy samorządowej. Obecnie nie ma już wątpliwości, że samorząd terytorialny wykonuje zadania państwa, przekazane mu w efekcie decentralizacji państwa.

Zadania samorządu terytorialnego mają charakter publiczny, co pociąga za sobą obowiązek do działania w interesie członków wspólnoty, ale jednocześnie musi być brany pod uwagę pewien interes ogólny, na przykład regionalny, państwowy. Samorząd nie jest i nie może być organizacją autonomiczną. Skoro wykonuje zadania publiczne o charakterze lokalnym,

---

<sup>17</sup> Z. Niewiadomski, *Polski samorząd terytorialny w świetle standardów europejskich*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 11, s. 26.

przekazane w konsekwencji decentralizacji, to bardzo silne są jego powiązania z państwem<sup>18</sup>.

Przeprowadzenie podziału zadań publicznych pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego i terenową administrację rządową, sprawia, że każda sprawa i zadanie publiczne mieści w sobie element podwójnego zainteresowania – ze strony całości reprezentowanej przez państwo i ze strony miejscowej grupy społeczeństwa. Lokalność jest zatem cechą stopniowalną<sup>19</sup>. Przy przekazywaniu zadań samorządowi należy powierzać te, przy których „lokalność” przeważa, tzn. takie, którymi najbardziej zainteresowane są wspólnoty samorządowe najlepiej znające potrzeby swoich członków. Realizowane przez gminę zadania są podzielone, co prawda, na zadania własne i zadania poruczone, lecz umocowanie własnego zakresu zadaniowego gminy znajduje miejsce w przysługującym jej prawie podmiotowym. Takie właśnie umocowanie nie może stanowić podstawy do kwestionowania państwowego charakteru zadań realizowanych przez gminę, a tym bardziej podstawy do przeciwstawiania sobie zadań własnych i zadań zleconych<sup>20</sup>.

Na tle powstałych teorii i koncepcji samorządu terytorialnego ukształtowały się w praktyce skrajne systemy, wśród których można jednak zauważyć pewne podobieństwa podejść i rozwiązań. Różnorodne sposoby organizacji finansów publicznych, a w tym finansów lokalnych wynikają z odmiennych tradycji, doświadczeń i systemu politycznego. W literaturze wymienia się dwa skrajne modele gospodarki lokalnej: scentralizowany i zdecentralizowany, oraz system mieszany<sup>21</sup>. Jako przykład gospodarki samorządowej w warunkach znacznej decentralizacji źródeł finansowania o charakterze danin publicznych wymienia się model szwedzki. Tak samo jak w innych państwach samorząd działa tu w ramach i na zasadach określonych przez władze centralne, ale posiada stabilne podstawy finansowe, głównie dzięki wpływom z lokalnego podatku dochodowego. Typowe państwa charakteryzujące się małą autonomią gmin to na przykład Wielka Brytania i Holandia. Generalnie przyjmuje się, iż gminy w państwach zaliczanych do modelu zdecentralizowanego posiadają duży udział dochodów

<sup>18</sup> B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, Katowice 1993, s. 32.

<sup>19</sup> *Administracyjno-prawne zadania i kompetencje gmin*, red. M. Stahl, Wydawnictwo Samorządowe Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1994, s. 10.

<sup>20</sup> *Samorządowy poradnik budżetowy na 1996 r. Zagadnienia ustrojowe i prawno-finansowe*, red. W. Miemieć, B. Cybulski, Municipium SA, Warszawa 1996, s. 28.

<sup>21</sup> Por. np. H. Sochacka-Krysiak, *Systemy finansów publicznych*, Poltex, Warszawa 1992; *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach*, red. J. Jeżewski, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999.

własnych w dochodach ogółem oraz duży zakres niezależności oraz samodzielności finansowej zarówno dochodowej, jak i wydatkowej.

W każdym modelu przyjmuje się nieco odmienne ujęcie istoty i funkcjonowania samorządu. Każde z państw wyróżnia się również swego rodzaju osobliwościami. W Szwecji, która jest przykładem kraju, gdzie gminy mają bardzo duży zakres niezależności, występuje dość szeroki udział w ogólnym systemie subwencjonowania: dotacji celowych, które powodują częstą ingerencję władz centralnych w wewnętrzne sprawy gminy. Z kolei w wielu systemach scentralizowanych gminy posiadają w pewnych sferach działalności duży zakres swobody i niezależności. Wielka Brytania posiada jedne z najbardziej różnorodnych możliwości finansowania zewnętrznego, jakkolwiek bardzo ograniczone są kierunki wydatkowania środków i wysokość zadłużenia<sup>22</sup>. W państwach, w których nie różnicuje się zadań na własne i zlecone (na przykład we Francji), zakres nadzoru jest szeroki, obejmuje ocenę całokształtu działalności według kryterium legalności i celowości. Praktyka jest wobec tego bardziej skomplikowana niż mogłoby się wydawać. Systemy samorządowe powstawały pod wpływem różnorodnych tradycji politycznych, w społeczeństwach o odmiennych strukturach, a konieczność rozwiązywania różnych w poszczególnych krajach zadań i problemów, sprzyjała pogłębianiu istniejących rozbieżności<sup>23</sup>.

Słonność do traktowania samorządu terytorialnego jako jednej z części organizmu państwowego lub czegoś w rodzaju terenowej jednostki władz centralnych może wynikać z bardziej lub mniej świadomego zaakceptowania jednej z teorii genezy samorządu, która głosi, że jest on podmiotem powołanym przez państwo w celu usprawnienia mechanizmu zarządzania (rodzaj podejścia funkcjonalnego). W konsekwencji ukształtowały się dwie krańcowo różne koncepcje modelu gminy. Koncepcja pierwsza polega na traktowaniu gminy jako niezależnego podmiotu, którego prawa kształtują się na wzór naturalnych praw każdej jednostki, druga natomiast oparta jest na założeniu, iż gmina powinna być całkowicie podporządkowana państwu, ponieważ przez władze państwowe została powołana, pełniąc zarazem funkcję jednostki terytorialnej i wykonawcy zadań zleczanych przez państwo<sup>24</sup>. Obie koncepcje samorządu godzi w pewnym stopniu podział na zadania własne i zadania

---

<sup>22</sup> B. Guziejewska, *Perspektywy funkcjonowania samorządu terytorialnego a doświadczenia Wielkiej Brytanii*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 9.

<sup>23</sup> E. Zeman-Miszewska, *Samodzielność ekonomiczna samorządów lokalnych. Założenia modelowe*, Akademia Ekonomiczna im. K. Adamieckiego, Prace naukowe, Katowice 1996, s. 23.

<sup>24</sup> H. Sochacka-Krysiak, *Finanse lokalne*, Poltex, Warszawa 1993, s. 17; *Samorząd terytorialny. Ustrój...*, s. 15.

zlecone, dostosowując je do realnych warunków gospodarki, sposobów zarządzania organizmem państwowym w kontekście podziału zadań publicznych i zasad ich finansowania<sup>25</sup>.

Konsekwencją tych dwóch nurtów w spojrzeniu na samorząd jest różne podejście do problemu podziału zadań i kompetencji. Zwolennicy państwowej teorii samorządu terytorialnego głosili, że powołując samorząd państwo, wyposaża go w określony zakres uprawnień, a więc kompetencje przekazywane są ze szczebla wyższego na szczeble niższe. Koncepcję tę można określić też mianem funkcjonalnej, ponieważ dostrzega ona sens istnienia samorządu tylko o tyle, o ile przyczynia się on do sprawniejszego i bardziej efektywnego funkcjonowania państwa i finansowania usług publicznych.

W idei wywodzącej samorząd z praw natury władza publiczna również jest konstruowana pionowo, ale z dołu do góry. Oznacza to, że zadania publiczne powinny być wykonywane na jak najniższym szczeblu, a dopiero wówczas, gdy ich realizacja na niskim szczeblu jest nieracjonalna, nieefektywna lub niemożliwa – zadania te powinny być przekazane na szczebel wyższy. Opisywane dwie teorie samorządu były związane z modelem państwa unitarnego i federalnego. Podział ten był wyraźnie widoczny jeszcze w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku, kiedy w państwach unitarnych decentralizacja była słabo zaawansowana, a z kolei w państwach federacyjnych była jeszcze bardzo silna. Często podawano państwa unitarne jako przykład systemów finansów publicznych scentralizowanych, natomiast państwa o ustroju federalnym jako przykład systemu zdecentralizowanego. W krajach federacyjnych wyodrębniła się gałąź finansów publicznych nazywana teorią federalizmu fiskalnego, zajmująca się podziałem zadań publicznych między rząd federalny, a władze stanowe i lokalne oraz szeroko rozumianą polityką fiskalną w systemie federacyjnym<sup>26</sup>. Zajmowała się ona zarówno normatywnym, jak i pozytywnym ujęciem funkcji władz publicznych na różnych szczeblach, szczególnie biorąc pod uwagę interakcje i konsekwencje spowodowane wykorzystywaniem takich instrumentów finansowych jak subwencje i dotacje<sup>27</sup>. Jednocześnie klasycy federalizmu fiskalnego przyznają, że niewielka jest liczba państw unitarnych całkowicie scentralizowanych i państw

---

<sup>25</sup> B. Guziejewska, *Procesy kształtowania się samodzielności finansowej a problem zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Wybrane problemy transformacji finansów i bankowości*, „Acta Universitatis Lodzianis” Folia oeconomica 161, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2002, s. 84.

<sup>26</sup> J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004, s. 879.

<sup>27</sup> W. E. Oates, *An Essay on Fiscal Federalism*, „Journal of Economic Literature” 1999, vol. XXXVII, s. 1121.

federalnych całkowicie zdecentralizowanych – większość systemów można bowiem zaklasyfikować pomiędzy tymi dwoma krańcowymi modelami<sup>28</sup>.

Nigdy nie było jednego, uniwersalnego wzorca samorządowej władzy lokalnej w Stanach Zjednoczonych. Brak tu charakterystycznego dla kontynentu europejskiego dualizmu administracji publicznej. Autonomia uważana jest za coś zgoła naturalnego i niezależnego od reglamentacji prawnych. W tradycji i świadomości społecznej głęboko zakorzeniony jest pogląd o przyrodzonym prawie do samorządu lokalnego. Poglądy te tworzą podstawę tzw. ludowej teorii samorządu, w której ujawnia się właściwy Amerykanom „duch lokalizmu”, czyli nawyk do samoorganizacji i spontanicznych działań w środowisku lokalnym<sup>29</sup>. W Stanach Zjednoczonych miała swe początki i rozwinęła się teoria federalizmu fiskalnego, która zajmuje się, jak wspomniano wcześniej, podziałem zadań i dochodów publicznych pomiędzy poszczególne szczeble władz, na przykład pomiędzy rząd federalny a władze stanowe i lokalne<sup>30</sup>.

Istotę federalizmu fiskalnego można przedstawić w formie następujących zasad<sup>31</sup>:

**Zasada różnorodności.** System federalizmu fiskalnego powinien charakteryzować się pewnym zakresem wyboru systemów fiskalnych w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego. Jednostki te mogą różnić się w swoich preferencjach odnośnie do dostarczanych usług publicznych i nie powinny być zmuszane do stosowania jednolitych modeli i rozwiązań.

**Zasada ekwiwalentności.** Usługi publiczne charakteryzują się różnym zasięgiem. Korzyści z niektórych usług mają charakter i zasięg ogólnokrajowy, z innych regionalny lub lokalny. Aby systemy fiskalne były efektywne, o rodzajach finansowanych usług powinni decydować i finansować je mieszkańcy obszaru, na którym korzysta się z danych usług.

**Zasada redystrybucji centralnej.** Redystrybucyjna funkcja polityki fiskalnej (opodatkowanie progresywne i transfery) powinna być wykonywana na szczeblu centralnym. W przeciwnym razie redystrybucja jest nieefektywna, a podejmowane decyzje zniekształcone interesami lokalnymi.

**Zasada neutralności.** Regionalne różnice w obciążeniach fiskalnych wpływają często na alokację aktywności ekonomicznej. Pewien stopień

---

<sup>28</sup> W. E. Oates, *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York 1972, s. 18.

<sup>29</sup> Z. Kiełmiński, *Władza lokalna w Stanach Zjednoczonych*, Wydawnictwo Prywatnej Wyższej Szkoły Biznesu i Administracji, Warszawa 1994, s. 3.

<sup>30</sup> R. M. Bird, *Fiscal Federalism*, [www.urban.org](http://www.urban.org).

<sup>31</sup> C. V. Brown, P. M. Jackson, *Public Sector Economics*, Blackwell Oxford UK & Cambridge USA, 1990, s. 278.

interferencji jest nieuniknionym kosztem federalizmu fiskalnego, ale powinien być minimalizowany. Różnice w obciążeniach podatkowych, które wpływają na decyzje lokalne powinny być ograniczane.

**Zasada centralizacji polityki stabilizacyjnej.** Wykorzystanie instrumentów fiskalnych w polityce makroekonomicznej powinno mieć miejsce na szczeblu centralnym. Władze lokalne nie mają instrumentów i możliwości prowadzenia własnej polityki stabilizacyjnej.

**Zasada korygowania efektów zewnętrznych.** Korzyści z efektów zewnętrznych pomiędzy jednostkami samorządu prowadzą do nieefektywnych decyzji w kwestiach wydatkowania środków. Wymaga to interwencji wyższego szczebla władz publicznych.

**Zasada minimalnego poziomu najważniejszych usług publicznych.** Władze państwowe powinny zapewnić każdemu obywatelowi minimalny, standardowy poziom takich usług publicznych jak: bezpieczeństwo, opieka zdrowotna, edukacja.

**Zasada wyrównywania sytuacji finansowej.** Występowanie dużych różnic regionalnych pomiędzy możliwościami finansowymi a potrzebami społecznymi w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego nie może być lekceważone. Pewien zakres wyrównywania fiskalnego pomiędzy poszczególnymi jednostkami jest niezbędny ze względu na konieczność zapewnienia minimalnego, standardowego poziomu usług w całym kraju przy podobnym poziomie obciążeń podatkowych obywateli, bez względu na miejsce zamieszkania.

W teorii federalizmu fiskalnego, obok podziału zadań publicznych, zasadnicze znaczenie ma odpowiedni podział dochodów pomiędzy szczeble władz publicznych oraz skomplikowane relacje fiskalne, przede wszystkim pomiędzy władzami centralnymi i samorządowymi. Przyjęty system finansowania samorządu terytorialnego wynika właśnie z przyjętej koncepcji samorządu w państwie, z przypisywanego mu znaczenia.

Współcześnie w systemach finansów publicznych spotykamy najczęściej dwa rozwiązania: system rozdzielności źródeł podatkowych i system udziałów w podatkach. Ponadto złożone problemy nierównowagi fiskalnej sprawiają, że ogromnie ważne znaczenie zarówno w teorii finansów publicznych, jak i rozwiązaniach praktycznych odgrywa system transferów z budżetu państwa. Każde ze źródeł finansowania ma inny zakres, znaczenie i funkcje w poszczególnych modelach samorządu terytorialnego; dodatkowo szczegółowa konstrukcja źródeł dochodów ma często istotny wpływ na finansową autonomię jednostki samorządu. W tab. 1 przedstawiono źródła finansowania w kolejności od tych wpływających korzystnie na niezależność finansową do źródeł znacznie ją ograniczających.



## Źródła finansowania a autonomia fiskalna samorządu terytorialnego

Podatki własne jednostek samorządu	Podstawa opodatkowania i wysokość podatku określana przez jednostkę samorządu
Podatki samorządowe	Podstawa opodatkowania określana przez państwo, wysokość podatku określana na szczeblu samorządu
Dochody niepodatkowe	Oplaty, czynsze – najczęściej państwo określa na jakie usługi nakładane mogą być opłaty i jak ustala się ich wysokość
Udziały w podatkach państwowych	Podstawa opodatkowania i wysokość podatku określana przez państwo, z określonym stałym udziałem samorządu w danym podatku – alokowanym na podstawie „czystych udziałów” lub na bazie kryteriów takich jak liczba ludności, potrzeby wydatkowe, dochody własne na jednego mieszkańca
Dotacje ogólne	Transfer z budżetu państwa, często jako określony procent dochodów państwa, redystrybuowany na podstawie obiektywnych kryteriów i charakteryzujący się swobodą wydatkową podmiotu otrzymującego dotację
Dotacje celowe	Transfer z budżetu państwa, którego wysokość określają władze państwowe, lub zależny od współfinansowania przez budżet samorządowy, ale w każdym przypadku dotujący określa dokładnie cele na które środki mogą być wydatkowane

Źródło: R. D. Ebel, S. Yilmaz, *Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview*, International Symposium Quebec Commission on Fiscal Imbalance, 2001, s. 32, [www.desequilibrefiscal.gouv.qc.ca](http://www.desequilibrefiscal.gouv.qc.ca).

Źródła dochodów samorządu terytorialnego i ich struktura spełniają określone funkcje w odniesieniu do gospodarki i polityki finansowej. Posiadanie przez samorząd z mocy prawa dochodów własnych, pewnych i wyraźnie określonych co do kryteriów, czasu i rozmiarów ich poboru zwiększa stopień samodzielności władz lokalnych. Natomiast znaczny udział dochodów wyrównawczych (transferowych) w budżetach samorządowych, opartych w dużej mierze na uznaniowości ich rozdzielania przez władze centralne, ogranicza samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego. Jest to przejaw wyhamowywania procesu decentralizacji finansów publicznych<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> A. Szevczuk, *Strategia decentralizacji systemu finansów publicznych w Polsce i jej wpływ na funkcjonowanie sektora samorządowego*, [w:] *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań–Wrocław 2004, s. 39.