

# SAMORZĄD TERYTORIALNY A DECENTRALIZACJA WŁADZY PUBLICZNEJ W POLSCE

EUGENIUSZ RUŚKOWSKI

## 1. Wprowadzenie

Reaktywacja w Polsce w 1990 r. samorządu terytorialnego jest uznawana za jedną z udanych reform ustrojowych państwa. Mimo 22 lat istnienia tej instytucji w najnowszej historii Polski, ciągle aktualne są jednak dyskusje o określeniu jej modelu i perspektywach rozwoju. Jednym z podstawowych problemów, dotyczących istoty polskiego samorządu terytorialnego, jest próba określenia jego decentralizacji (lub odwrotnie – centralizacji). Jest to sprawa na tyle skomplikowana, że w istotnych publikacjach można spotkać na ten temat zupełnie przeciwne oceny<sup>1</sup>. W artykule wskażę więc na złożoność odpowiedzi na przedmiotowe pytanie, posługując się względnie zobiektywizowanymi miernikami w tym zakresie oraz zwracając uwagę na dwa główne aspekty decentralizacji: jej wielkość, mierzoną zadaniami oraz wydatkami samorządu i samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, zwaną jakością decentralizacji.

W przedmiotowym artykule będą dominowały rozważania prawnofinansowe. Od dłuższego czasu i dość powszechnie zarówno wielkość decentralizacji, jak i zakres samodzielności sprowadzane są bowiem do wielkości decentralizacji finansowej (decentralizacji finansów publicznych) i samodzielności finansowej jst. Te ostatnie zagadnienia mają natomiast *stricte* finansowy charakter i analizowane są w znacznej części przy pomocy danych liczbowych. Jest to jednocześnie wyraz kontrolnej funkcji zjawisk finansowych, które w odpowiednim stopniu odzwierciedlają przebieg i wielkość procesów społecznych i gospodarczych.

Przeprowadzona charakterystyka pozwoli wskazać na stopień decentralizacji samorządu terytorialnego w Polsce na tle innych krajów Unii Europejskiej.

---

1 Przykładowo: C. Kosikowski, *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Białystok 2011, s. 122 pisze o znikomej decentralizacji finansowej w Polsce, zaś P. Swianiewicz, *Empiryczna typologia systemów samorządowych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 11, s. 17 zalicza Polskę do „czempionów decentralizacji” (przynajmniej w Europie Środkowo-Wschodniej).

## **2. Samorząd terytorialny jako najważniejsza forma decentralizacji władzy publicznej w Polsce**

W świetle art. 15 ust. 1 Konstytucji ustroj terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Pojęcie decentralizacji nie jest jednak rozumiane jednoznacznie, gdyż jest to zjawisko bardzo złożone i wieloaspektowe. W ujęciu dynamicznym decentralizacja oznacza przekazywanie zadań i środków do ich realizacji z wyższych na rzecz niższych jednostek organizacyjnych w państwie. W ujęciu statycznym jest to stan wyposażenia niższych niż centralny szczebel władzy w zadania i środki ich realizacji<sup>2</sup>. Wyróżnia się przy tym różne rodzaje (formy) decentralizacji, wśród których najważniejsze znaczenie we współczesnym świecie ma decentralizacja terytorialna. Oznacza ona przenoszenie zadań i środków ich realizacji na rzecz niższych szczebli władzy publicznej, przy ustawowym zabezpieczeniu tych procesów. Ten ostatni aspekt odróżnia decentralizację terytorialną od dekoncentracji. Obok decentralizacji terytorialnej, jako formę uzupełniającą (a czasami konkurencyjną) wyróżnia się tzw. decentralizację funkcjonalną, zwaną niekiedy branżową, która ma ograniczony charakter i polega na przenoszeniu niektórych rodzajowo określonych funkcji na rzecz jednostek niższego szczebla. Przykładem decentralizacji funkcjonalnej były w Polsce kasy chorych, zlikwidowane w 2003 r. Obecnie można więc stwierdzić, że jedynym ważnym rodzajem (formą) decentralizacji władzy publicznej w Polsce jest samorząd terytorialny, realizujący decentralizację terytorialną.

Złożoność decentralizacji terytorialnej polega na tym, iż dotyczy ona jednocześnie wielu aspektów rzeczywistości, a ograniczanie się tylko do niektórych z nich z pominięciem pozostałych daje jej wypaczony lub w najlepszym przypadku okrojony kształt i rezultaty. W uproszczeniu można przyjąć, że pełna (prawidłowa) decentralizacja terytorialna powinna obejmować: decentralizację ustrojową (tzn. część ustrojową), decentralizację administracyjną (część administracyjną) oraz decentralizację finansową (część finansową). Dopiero osiągnięcie pewnego stanu harmonii (równowagi) między tymi częściami daje możliwość realizacji konstytucyjnej zasady „decentralizacji władzy publicznej”.

Dla zupełności rozważań wyjaśnię, że przez decentralizację ustrojową (ustrojową część decentralizacji terytorialnej) rozumiem wyposażenie samorządu terytorialnego w status podmiotu publicznoprawnego (identycznie jak państwa) oraz ustrojową samodzielność samorządu, polegającą na wyposażeniu go w organy przedstawicielskie, wyłaniane w demokratycznych wyborach. Decentralizacja administracyjna (administracyjna część decentralizacji terytorialnej) polega na wyposażeniu samorządu w niezależną (według niektórych – autonomiczną) administrację, posiadającą własny personel, organy, kompetencje i procedury, umożli-

---

2 Zob. szerzej: N. Gajl, *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, Warszawa 1993, s. 11 i n.

liwiającej realizację zadań na własną odpowiedzialność. Z kolei decentralizacja finansowa (finansowa część decentralizacji terytorialnej) oznacza przekazanie na rzecz samorządu terytorialnego odpowiednich (adekwatnych) zasobów publicznych i władztwa w dysponowaniu nimi. Ten ostatni rodzaj decentralizacji nazywa się czasami decentralizacją finansów publicznych<sup>3</sup>.

### 3. Istota i szczególny charakter decentralizacji finansowej

Decentralizacja finansowa ma najbardziej złożony charakter, a jednocześnie jest najtrudniejsza w realizacji ze wszystkich, wyżej wymienionych, części decentralizacji terytorialnej. Trudności w jej wprowadzaniu nie są bynajmniej polską specjalnością, lecz zjawiskiem światowym. Od około 30 lat bowiem ustrojowa i administracyjna część decentralizacji terytorialnej posiadają minimalne światowe standardy, które są przestrzegane w demokratycznych krajach z gospodarką rynkową. Inaczej jest natomiast z decentralizacją finansową. Można stwierdzić, że w większości krajów jawi się ona jako zjawisko bardzo dynamiczne, którego zróżnicowane modele są dopiero wypracowywane. Stąd w wielu demokratycznych krajach stosunki finansowe między władzą centralną a samorządem terytorialnym, objęte formułą decentralizacji finansowej, przedstawiane są obrazowo jako „polityka złotych cugli” (w Niemczech) lub „nadzór przez sakiewkę” (we Francji)<sup>4</sup>. Wiąże się to w znacznej części z faktem, że po spełnieniu minimalnych standardów w zakresie decentralizacji ustrojowej i administracyjnej władza centralna ma możliwość skutecznego wpływu na działalność samorządu terytorialnego tylko poprzez zjawiska finansowe. Jest to bowiem wpływ pośredni, możliwy do pogodzenia z filozofią demokratycznego państwa z gospodarką rynkową. W większości krajów naturalny jest też „konflikt” między władzą centralną a samorządem terytorialnym dotyczący zarówno wzajemnego podziału zadań, jak i podziału środków na ich realizację. Nie ma on już wprawdzie charakteru otwartej walki politycznej, daleko jest jednak jeszcze do jego wyeliminowania i zastąpienia metodą wyraźnej, planowanej współpracy i współdziałania<sup>5</sup>.

Przedmiotowo decentralizacja finansowa oznacza przekazywanie ze szczebla centralnego na rzecz jednostek samorządu terytorialnego publicznych zasobów finansowych na finansowanie przypadających im zadań oraz uprawnień w tym zakresie (tzw. decentralizacja wydatkowa), wyposażenie samorządu we własne źródła dochodów oraz możliwość kształtowania ich wysokości (decentralizacja do-

3 Po raz pierwszy na ten temat pisałem w pracy: *Finanse lokalne (zarys wykładu)*, Siedlce 2001, s. 23 i n.

4 *Ibidem*, s. 24.

5 Wydaje się, że zmiany przedstawiane przez niektórych autorów w tym zakresie są zbyt optymistyczne – zob. np. M. Bouvier, *Finanse lokalne we Francji*, Warszawa 1999, s. 21 i n. O aktualnych konfliktach w tym zakresie w Polsce piszę w artykule: *Konflikt finansowy między władzą centralną a jst a kryzys finansów samorządowych*, PPLIFS 2011, nr 12.

chodowa), a także przyznanie jst uprawnień do samodzielnego kształtowania form organizacyjnych, procedur i planów finansowych oraz ich realizacji (decentralizacja proceduralno–organizacyjna). Do niedawna było to rozróżnienie uproszczone, chociaż wystarczające (przychody można było traktować na równi z dochodami zaś rozchody na równi z wydatkami). Na dzisiaj, w związku ze wzrostem samorządowego deficytu i długu publicznego oraz rozwojem różnorodnych form ich finansowania, zasadne wydaje się wyróżnianie czwartego elementu – decentralizacji przychodowo–rozchodowej. Obejmuje ona uprawnienia i granice jst w zakresie gromadzenia przychodów (w tym zaciągania długu samorządowego) oraz dokonywania rozchodów<sup>6</sup>.

Z samej definicji decentralizacji finansowej, sprowadzającej się do zakresu przyznanych samorządowi terytorialnemu środków publicznych oraz jego władztwa nad tymi środkami, wynika niejednolitość tego pojęcia. Zakres przyznanych samorządowi terytorialnemu środków finansowych ma bowiem tylko pośredni związek z władztwem samorządu nad ich gromadzeniem i wykorzystaniem. W uproszczeniu związek ten sprowadza się do rozumowania, że im więcej środków posiada samorząd terytorialny, tym większe jest jego władztwo nad ich gromadzeniem i wykorzystaniem; praktyka w tym zakresie jest jednak zróżnicowana. Inne jest bowiem władztwo finansowe samorządu, gdy gros środków pochodzi z dochodów własnych, inaczej natomiast przedstawia się sytuacja, gdy samorząd finansowany jest głównie subwencjami z budżetu państwa, a zwłaszcza dotacjami celowymi. Różnorodnie kształtuje się też problem adekwatności wyposażenia samorządu terytorialnego w środki finansowe, stosownie do przekazanych mu zadań. Tu nawet duża ilość przyznanych samorządowi środków, jeśli nie są one wystarczające na finansowanie własnych zadań obligatoryjnych, może wywoływać blokadę działalności samorządu. Z powyższych względów konieczne jest odróżnienie dwóch aspektów decentralizacji finansowej: aspektu ilościowego, świadczącego o wielkości decentralizacji finansowej oraz aspektu jakościowego, uwzględniającego zakres władztwa samorządu terytorialnego w gromadzeniu i wydatkowaniu przyznanych mu zasobów finansowych. Ten drugi aspekt zwany jest często samodzielnością finansową samorządu terytorialnego.

#### **4. Wielkość decentralizacji finansowej i jej mierniki**

W ogromnym uproszczeniu o zakresie decentralizacji finansowej świadczy wielkość środków finansowych przekazanych samorządowi terytorialnemu na dokonywanie wydatków, świadczących o realizowanych przez niego zadaniach. Wielkości bezwzględne mogłyby być jednak mylące, ze względu na różnice bo-

6 Na ten aspekt decentralizacji finansowej zwraca uwagę, używając jednak innej terminologii, L. Patrzalek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wrocław 2004, s. 71–74.

gactwa narodowego w poszczególnych krajach i okresach. Dlatego wydatki samorządowe odnosi się albo do wielkości wydatków budżetu państwa, albo do PKB danego kraju. Tak uzyskane wyniki mogą pełnić określone funkcje. Pierwszy z mierników może dobrze pokazywać tendencję rozwoju decentralizacji finansowej w danym kraju w różnych okresach. Drugi umożliwia porównania międzynarodowe.

Dla Polski, pierwszy ze wskazanych mierników, wyrażający stosunek wydatków budżetów samorządowych do wydatków budżetu państwa, kształtował się w wybranych latach jak w Tabeli 1.

Tabela 1. Stosunek wydatków budżetów samorządowych do wydatków budżetu państwa w wybranych latach w Polsce

Lata	Relacje wydatków budżetów samorządu terytorialnego do budżetu państwa (w %)
1926	28,0
1928/29	41,3
1932/33	32,1
1935/36	30,2
1991	18,5
1995	21,7
1998	33,9
1999	47,5
2000	50,1
2001	47,9
2002	45,5
2003	42,8
2004	46,2
2005	49,8
2006	53,9
2007	51,2
2008	52,2
2009	56,3
2010	60,3

Źródło: obliczenia własne

Przedstawione zestawienie wskazuje na istotną ewolucję wskaźnika decentralizacji finansowej w okresie istnienia samorządu terytorialnego w Polsce. Pokazuje przy tym nie tylko na względnie stały wzrost zakresu (wielkości) decentralizacji finansowej ale także na jego poważne wahania w poszczególnych okresach. Wypada tu wskazać zwłaszcza na ogromny spadek wskaźnika decentralizacji finansowej, w okresie Wielkiego Kryzysu i wychodzenia z niego (z 41,3% do 30,2%). Tym bardziej interesujący wydaje się więc wzrost wskaźnika decentralizacji finansowej

w okresie aktualnego kryzysu gospodarczego. W 2010 r. wskaźnik decentralizacji finansowej osiągnął 60,3%, tj. najwyższy poziom w historii polskiego samorządu terytorialnego.

Drugi z wymienionych wskaźników wielkości decentralizacji finansowej dotyczy stosunku wydatków samorządu terytorialnego do PKB. W ostatnich latach przedstawiał się on w Polsce, na tle pozostałych krajów Unii Europejskiej, jak niżej.

Tabela 2. Wydatki samorządu terytorialnego do PKB w krajach UE w wybranych latach

	Wydatki lokalne względem PKB (wyrażone w %)					
	2000	2004	2007	2008	2009	2010
Dania	31,2	33,6	32,4	33,5	37,5	37,6
Szwecja	23,8	24,2	24,5	24,8	26,4	25,6
Finlandia	17,7	19,4	19,2	20,5	22,9	22,5
Holandia	15,7	16,2	15,4	15,7	17,6	17,3
Hiszpania	6,0	5,9	6,6	6,6	7,2	7,0
Włochy	14,1	15,5	15,0	15,5	16,7	15,7
Węgry	11,8	12,7	11,7	11,5	12,1	12,3
Irlandia	12,2	14,2	7,2	7,6	7,1	6,8
Polska	13,4	12,9	13,3	14,1	14,7	15,0
Łotwa	9,7	10,0	11,0	12,5	12,9	11,8
Francja	9,8	10,7	11,2	11,4	12,0	11,7
Wielka Brytania	11,5	12,5	12,8	13,4	14,4	14,2
Austria	9,1	7,8	7,5	7,6	8,2	8,3
Czechy	9,6	12,6	11,1	11,4	12,4	12,2
Estonia	8,5	9,6	9,7	11,0	11,4	9,9
Niemcy	7,3	7,1	7,1	7,2	7,8	7,7
Litwa	9,1	8,9	8,3	9,3	10,9	11,5
Belgia	6,6	6,8	6,7	6,8	7,2	7,1
Portugalia	5,9	6,1	6,7	6,9	7,4	6,5
Luksemburg	5,2	5,5	4,6	4,7	5,4	5,1
Słowenia	8,4	8,6	8,4	9,1	10,1	10,0

Słowacja	2,7	6,4	6,0	6,0	7,2	7,4
Grecja	2,5	2,7	2,6	2,8	3,1	2,7
Cypr	1,5	1,9	1,9	1,9	2,1	2,1
Malta	0,7	0,7	0,6	0,5	0,6	0,6
Bułgaria	7,6	6,4	6,6	7,3	8,2	6,9
Rumunia	4,4	7,0	9,6	9,7	9,9	9,6

Źródło: zestawienie własne na podstawie danych statystycznych zamieszczonych na stronie internetowej <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Przedmiotowe zestawienie potwierdza stały wzrost wskaźnika decentralizacji finansowej w Polsce, podobnie zresztą jak w większości krajów Unii Europejskiej. Dla Polski wskaźnik ten na 2010 r. jest wyjątkowo wysoki i wynosi 15% PKB. W ten sposób Polska jest pod względem wysokości wspomnianego wskaźnika na 6 miejscu w Unii Europejskiej. Zdaniem niektórych specjalistów zachodnich osiągnięcie tak wysokiego wskaźnika (15% i więcej w zakresie stosunku wydatków samorządu terytorialnego do PKB) pozwala zaliczyć dany kraj do państw o wysokiej decentralizacji<sup>7</sup>.

## 5. Jakość decentralizacji finansowej: samodzielność finansowa samorządu terytorialnego i sposoby jej ustalania

Władztwo samorządu terytorialnego w gromadzeniu dochodów (przychodów) oraz dokonywaniu wydatków (rozchodów) decyduje o zakresie jego samodzielności finansowej. Na temat samodzielności finansowej samorządu terytorialnego istnieje kilka opracowań monograficznych<sup>8</sup>, bogate jest też orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w tym względzie<sup>9</sup>. Mimo to można stwierdzić, że związek między decentralizacją finansową a samodzielnością finansową samorządu terytorialnego wzbudza w dalszym ciągu poważne wątpliwości. Jeśli uznamy bowiem, że samodzielność finansowa jest wynikiem (rezultatem) decentralizacji finansowej<sup>10</sup> lub że samodzielność finansowa jest konstytutywną cechą decentralizacji finansowej<sup>11</sup>, musimy zaznaczyć wyraźnie, iż decentralizacja finansowa jest po-

7 J. Blanc, *Finances locales comparées*, Paris 2002, s. 18.

8 Np. J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Katowice 2003 oraz W. Miemiec, *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publiczno-prawnych*, Wrocław 2005.

9 Wymienię tu tylko przykładowo niektóre z nich: wyrok z dnia 1 kwietnia 2003 r., K 46/01; wyrok z dnia 12 października 2004 r., K 31/02; wyrok z dnia 25 lipca 2006 r., K 30/04; wyrok z dnia 18 września 2006 r., K 27/05; wyrok z dnia 19 grudnia 2007 r., K 52/05; wyrok z dnia 29 października 2010 r., P 34/08.

10 E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 54.

11 W. Miemiec, *op. cit.*, s. 32.

jęciem szerszym, obejmującym swym zasięgiem węższe pojęcie samodzielności finansowej. Oznacza to, że przyznanie samorządowi terytorialnemu dotacji celowej zwiększy decentralizację finansową, z reguły nie zwiększając samodzielności finansowej samorządu. Z kolei wyposażenie samorządu terytorialnego w uprawnienia do przyznawania ulg podatkowych z reguły nie zwiększy zakresu decentralizacji finansowej, chociaż poprawi jakość tej decentralizacji, rozszerzając samodzielność finansową. Używając tu nieco kolokwialnego porównania, decentralizacja finansowa przypomina jajko, w którym rolę żółtka pełni samodzielność finansowa. Rozerwanie tego związku sztucznie oddala te pojęcia, utrudniając ustalenie wzajemnych relacji między decentralizacją finansową i samodzielnością finansową samorządu terytorialnego.

O ile zakres (wielkość) decentralizacji finansowej mierzy się głównie przy pomocy wydatków samorządowych i ich relacji z innymi wielkościami, o tyle pomiar samodzielności finansowej (jakości decentralizacji finansowej) koncentrują się na dochodach samorządu<sup>12</sup>. Tradycyjnie uważano, że podstawowym miernikiem samodzielności finansowej samorządu terytorialnego jest zakres przyznanych samorządowi terytorialnemu podatków. Twierdzono nawet, że tyle jest samodzielności (autonomii) samorządu, ile wynosi jego władztwo podatkowe. Nieco później zwrócono uwagę, że samorząd posiada istotny zakres samodzielności także w kształtowaniu i gromadzeniu innych rodzajów dochodów o charakterze niepodatkowym (np. opłaty, czynsze itp.). Powstało więc pojęcie dochodów własnych samorządu, jako dochodów swobodnie przez niego wydatkowanych, charakteryzujących się przyznaniem ich samorządowi na dłuższy okres oraz możliwością wpływu samorządu na ich kształt i wysokość. Takie rozumienie dochodów własnych nazywano czasami w doktrynie dochodami własnymi sensu *stricto*<sup>13</sup>. Termin „dochody własne” zaczął być bowiem używany także w innych, niż wyżej wymieniony, znaczeniach. Niektóre kraje, np. od 2004 r. Polska, zaliczają do dochodów własnych udziały samorządu w podatkach państwowych, mimo że samorząd terytorialny nie ma na ich wysokość ani kształt żadnego wpływu. W statystykach międzynarodowych tego rodzaju dochody kwalifikuje się jako transfery (tak jak dotacje)<sup>14</sup>, ale jednak z powodu zaliczania ich w przepisach prawa do dochodów własnych niektórzy autorzy nazywają je dochodami własnymi sensu *largo*<sup>15</sup>. Mierniki (wskaźniki) dotyczące grup wyżej wymienionych dochodów wskazują głównie na uprawnienia samorządu terytorialnego w ich kształtowaniu lub co najmniej na stabilność

12 Zob. np. L. Patrzalek, *op. cit.*, s. 74–75 oraz W. Miemiec, *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Wrocław 2005, s. 34–35.

13 Zob. np. H. Sochacka–Krysiak, *Finanse lokalne*, Warszawa 1993, s. 25 i n.

14 Zob. np. *Finanse samorządu terytorialnego w Europie*, Warszawa–Paryż 2004. W identyczny sposób do tej kwestii podchodzi Eurostat.

15 Określenia tego użyłem w pracy: E. Ruśkowski, J.M. Salachna, *Finanse publiczne po akcesji*, Warszawa 2007, s. 107.



przyznania samorządowi tej grupy dochodów. W niewielkim stopniu oddają one natomiast zakres samodzielności samorządu terytorialnego w kształtowaniu wydatków (rozchodów). W tym względzie podobną samodzielność wydatkową jak w zakresie dochodów własnych sensu *largo* posiada samorząd terytorialny przy wykorzystywaniu subwencji, w niektórych krajach zwanych dotacjami ogólnymi. Natomiast jako barierę, a nawet instrument zaprzeczający samodzielności (autonomii) finansowej samorządu terytorialnego traktuje się dotacje celowe. Oznacza to więc, że samodzielność finansowa samorządu terytorialnego jest tym mniejsza, im większy jest udział dotacji celowych w jego finansowaniu<sup>16</sup>.

Omówione wskaźniki dotyczące podatków samorządowych oraz struktury finansowania wydatków samorządowych w wybranych latach w Polsce przedstawiały się jak w Tabelach 3 i 4, zamieszczonych poniżej.

Tabela 3. Rola podatków samorządowych w strukturze dochodów samorządu terytorialnego w Polsce w wybranych latach

Całość dochodów w roku = 100%			
2003	2004	2009	2010
17,6	16,5	12,6	12,5

Źródło: zestawienie własne na podstawie: Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2010 roku, Warszawa 2011, s. 147.

Z przedstawionego zestawienia wynika niewielka i systematycznie zmniejszająca się rola podatków samorządowych w dochodach samorządu terytorialnego w Polsce. Tak też należy podejść do oceny władztwa podatkowego samorządu terytorialnego. W dodatku, podatkami samorządowymi w Polsce dysponuje wyłącznie gminny szczebel samorządu terytorialnego, który posiada w związku z tym określony zakres władztwa podatkowego. Nie posiada go natomiast zupełnie powiatowy i wojewódzki (regionalny) szczebel tego samorządu.

Oznacza to, że podstawowe znaczenie w dochodach samorządu terytorialnego w Polsce mają dochody własne sensu *largo*, osiągające ok. 50% całości dochodów samorządowych. Jeśli jednak odejmiemy od nich udziały samorządu w podatkach państwowych, otrzymamy wskaźnik poniżej 30% dochodów, obrazujący wielkość dochodów własnych sensu *stricto*. Jest to, utrzymująca się od początku istnienia w Polsce trójszczeblowego samorządu terytorialnego (od 1999 r.), słabość jego samodzielności finansowej, gdyż wskaźnik dochodów własnych sensu *stricto* w Polsce jest jednym z najniższych w Unii Europejskiej<sup>17</sup>. Towarzyszy mu spadek

16 E. Ruśkowski, *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Warszawa 2004, s. 29.

17 Zob. E. Ruśkowski, J.M. Salachna, *op. cit.*, s. 42. Według statystyk tam prezentowanych dochody własne sensu *stricto* stanowiły w stosunku do całości dochodów samorządu terytorialnego: 87% w Szwecji, 82% w Danii,

w ostatnim dziesięcioleciu roli subwencji ogólnych na rzecz wzrostu roli dotacji celowych i udziałów w podatkach państwowych w finansowaniu samorządu terytorialnego w Polsce.

Tabela 4. Struktura rodzajowa dochodów samorządu terytorialnego w Polsce w wybranych latach

Lata	Całość dochodów w roku = 100%			
	Dochody własne <i>sensu largo</i>	w tym: udziały w podatkach państwowych	Subwencja ogólna	Dotacje celowe
2003	43,5	13,0	40,1	16,4
2004	51,5	21,9	34,2	14,3
2009	48,8	21,7	29,1	22,1
2010	48,4	20,3	28,8	22,8

*Źródło: zestawienie własne na podstawie: Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2010 roku, Warszawa 2011, s. 147*

## 6. Decentralizacja polskiego samorządu terytorialnego na tle pozostałych krajów Unii Europejskiej

Pod względem modelu decentralizacji finansowej samorząd terytorialny w Polsce należy do szczególnej grupy państw Unii Europejskiej, cechującej się znacznym zakresem (rozmiarami) decentralizacji finansowej, przy niewielkiej samodzielności finansowej samorządu (niskiej jakości tej decentralizacji). Spośród krajów „starej” Unii Europejskiej model ten funkcjonuje od wielu lat w Holandii, dlatego możemy go nazywać modelem holenderskim lub niderlandzkim. Natomiast wśród krajów nowo przyjętych do Unii – poza Polską – dotyczy on także kilku innych państw, w tym także Republiki Czeskiej<sup>18</sup>. Poza walorami porządkującymi klasyfikacja ta ma istotne znaczenie dla dalszego rozwoju samorządu terytorialnego w poszczególnych krajach oraz prowadzenia użytecznych badań porównawczych<sup>19</sup>.

77% w Finlandii, 28% w Polsce, 24% w Republice Czeskiej. Na dzień dzisiejszy dane te niewiele się zmieniły.

18 Nieco inaczej kwalifikuje model samorządu terytorialnego Republiki Czeskiej P. Swianiewicz, *Empiryczna typologia...*, s. 17–18.

19 Zob. np. P. Mrkývka, *Władza i finanse lokalne w Republice Czeskiej*, (w:) E. Ruśkowski, B. Dolnicki (red.), *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*, Bydgoszcz–Białystok–Katowice 2007.